

en funcionamiento como resultado de esto y ha descrito algunas de sus implicaciones para la política social. Una de estas implicaciones es que el modo de producción capitalista genera ciertos requerimientos funcionales en el campo de la política del bienestar sobre los que el Estado o cualquier otro cuerpo fuera de la economía debe necesariamente realizar¹². No es ésta nuestra posición en este libro. Es útil analizar los requerimientos funcionales cambiantes de las economías capitalistas de la forma en que nosotros lo hemos hecho, pero de esto no se sigue lógicamente que el Estado necesariamente lleve a cabo estas funciones. Antes de que podamos entender si las lleva a cabo o no y hasta qué punto las lleva, debemos considerar otras dos cuestiones. Primera, cuál es el eslabón entre el Estado y la economía capitalista, y cómo son los requerimientos del capital mediados por el Estado. Segunda, cuál es el papel del conflicto de clases en la determinación de la legislación social y la provisión estatal. Estas dos preguntas forman el contenido de nuestros dos capítulos siguientes.

¹² La posición adoptada por C. Offe, *Advanced Capitalism and the Welfare State*, *Politics and Society*, verano 1972.

3. El Estado y sus actividades del "bienestar"

El Estado bajo el capitalismo.

¿Cuál es la naturaleza del Estado en la sociedad capitalista? ¿Es un mecanismo neutral para reconciliar los intereses en conflicto y para representar los «intereses comunes» de la nación, como la teoría política pluralista dice? ¿O es, según la famosa frase del *Manifiesto Comunista*, «solamente un comité que dirige los asuntos comunes de toda la burguesía»? El elemento común en todas las teorías marxistas del Estado, que las distingue de todas las otras teorías, es la subordinación del Estado al modo de producción capitalista y a la clase o clases dominantes dentro de ese modo. En otras palabras, la clase económicamente dominante es también la clase políticamente dominante o clase gobernante. No obstante, la realidad es mucho más complicada de lo que sugiere esta sencilla frase de Marx y Engels. En concreto hay en los escritos de Marx, en contraste con los de Engels y Lenin, por ejemplo, un análisis mucho más rico de lo que justamente es específico del Estado capitalista que después de todo es el objeto de nuestro estudio¹. Lo que sigue es una descripción de

¹ En esta sección me he apoyado especialmente en la importante introducción de L. Colletti a la reciente edición de los primeros escritos de Marx sobre el Estado, K. Marx, *Early Writings* (Penguin, 1973), en particular páginas 28-46.

lo que considero que son los puntos más relevantes en esta teoría para entender el Estado del Bienestar. En años recientes ha surgido un debate con profundas implicaciones sobre estos problemas, y los que estén interesados en algunas de las teorías subyacentes y en mis propias ideas pueden leer el apéndice A al final de este libro.

El análisis del capitalismo llevado a cabo en el capítulo II mostró dos rasgos específicos que no se encuentran en modos de producción anteriores. Primero, la explotación tiene lugar automáticamente dentro del sistema económico; es decir, la extracción del excedente de trabajo no requiere la coerción política ya sea abierta ya sea latente, del feudalismo o la esclavitud. La extracción de la plusvalía se asegura sin un control consciente mediante el mercado. Segundo, y debido a esto, la economía capitalista tiene un impulso o dinámica propia que está básicamente fuera de control de cualquier clase o agente. Estos aspectos conjuntamente indican que bajo el capitalismo la «economía» se separa de la política, la esfera «privada» de la «pública». Esta noción de una esfera política distinta es, por lo tanto, peculiar del capitalismo. El mismo individualismo del capitalismo, el hecho de que todos los hombres son formalmente libres e iguales para luchar por sus propios objetivos, requiere una estructura separada, el Estado, que represente su «interés común». Sus resultados son las distintas instituciones del Estado moderno y su autonomía aparente de las relaciones de explotación². Es esta apariencia

² En la moderna sociedad civil los individuos aparecen como liberados de todo lazo social. Estos no se integran como ciudadanos en la comunidad, como en siglos anteriores, ni como miembros de organizaciones comunitarias (por ejemplo, los gremios) como en la sociedad medieval. En la sociedad civil —que para Hegel como para Adam Smith y Ricardo era una sociedad de mercado— los individuos están divididos y son independientes unos de otros. Bajo tales condiciones, justamente cuando una persona es independiente de las demás, aquello que constituye el nexo real de la dependencia mutua (el vínculo de la unidad social) viene a ser independiente de todos los individuos. Este interés común o interés «universal», se vuelve a sí mismo independiente de todas las partes interesadas y tiene una existencia separada; y tal unidad social establecida en base a la separación de sus miembros es, precisamente, el hipostasiado Estado moderno (Colletti, en K. Marx, *Early Writings*, p. 34). Lo paradójico es que el Estado moderno que expresa una «común voluntad»

lo que permite a la mayor parte de los estudiosos del Estado del Bienestar el contraponer los derechos de los ciudadanos o las necesidades de la gente, en la forma en que el Estado es mediador, a los requerimientos del mercado. Esta apariencia no es totalmente falsa, sino solamente una verdad parcial.

Lo que Marx demuestra de esta manera es que la misma existencia de la libertad política es una condición necesaria para que la explotación tenga lugar. Esta se basa en la libre compra-venta de la fuerza de trabajo como mercancía. Para que tenga lugar la explotación todo lo que es necesario es que los capitalistas (que poseen los medios de producción) y los trabajadores (que no los poseen) deben ser tratados idénticamente ante la Ley como partes libres e iguales. Cualquier atadura feudal o de otro tipo en la venta libre de la fuerza de trabajo es un anatema para el capitalismo y debe erradicarse si se quiere que las relaciones capitalistas se establezcan y se reproduzcan a sí mismas. Paradójicamente, el sistema capitalista requiere libertad e igualdad ante la Ley para que la explotación tenga lugar. En palabras de Marshall, el crecimiento de los derechos del ciudadano proporciona «las bases de igualdad sobre las cuales la estructura de desigualdad puede ser construida». Más bien, diríamos que la explotación capitalista y la desigualdad ofrecen el fundamento sobre el cual puede ser construida la estructura de la «libertad» política y la «igualdad».

También esto nos ayuda a comprender la persistencia de la democracia representativa y de los Parlamentos modernos dentro del mundo del capitalismo avanzado en este siglo, a pesar de los cortos periodos de fascismo y dictadura militar en ciertos países. Una razón es que la democracia representativa se corresponde particularmente bien con el trato «libre» e «igual» de los individuos como indi-

(tan querida por muchos escritores de política social) solamente aparece con el sistema anárquico del capitalismo. Aquí hay un paralelo directo con el análisis de Marx sobre el fetichismo, discutido en el capítulo previo.

viduos lo cual es necesario para que tenga lugar la explotación capitalista³.

A su vez, la democracia representativa se convierte en una ideología muy poderosa (basada en la realidad), que consiste en que la población crea firmemente que ella «ejerce la autodeterminación fundamental» a través del Estado. Las causas de que la democracia liberal se haya esparcido por el mundo occidental están más allá de su congruencia funcional con el capitalismo (estas causas se estudian en el capítulo IV). No obstante, los sistemas legislativos modernos son específicos del modo capitalista de producción.

En último término, sin embargo, esta necesidad de igualdad y libertad política es una paradoja, ya que, en realidad, el Gobierno de cualquier clase social se basa en la fuerza. Esto significa que también se necesita un claro instrumento de coerción. Al lado del poder legislativo nos encontramos con las fuerzas armadas, la policía —y los sistemas judiciales de los Estados modernos—. Es verdad que puesto que todas las sociedades de clase descansan sobre alguna forma de coerción, estos «aparatos estatales represivos» son comunes a todos, pero solamente bajo el capitalismo se separan de las clases económicamente dominantes y se centralizan en las instituciones del Estado. En último lugar, por las razones discutidas en los siguientes capítulos, las ramas ejecutiva y administrativa del Estado han crecido tremendamente en años recientes. Su poder ha aumentado no solamente de forma absoluta sino también relativa con respecto al poder legislativo. El Parlamento es solamente una parte del sistema estatal de los tiempos modernos.

Resumiendo, el Estado capitalista toma la forma de un conjunto de instituciones, que constan del aparato represivo, el poder judicial, el poder legislativo, el ejecutivo

³ P. Anderson, «The antinomies of Antonio Gramsci», *New Left Review*, 100, 1976-77, p. 28.

Perry Anderson, *Las antinomias de Antonio Gramsci*, Barcelona, Fontamare, 1978; también en *Cuadernos Políticos*, 13, 1977.

y las ramas administrativas, junto con órganos locales y regionales de Gobierno y, de forma creciente, una enorme cantidad de instituciones semipúblicas ad hoc. Todas tienen en común su separación y autonomía relativa de la «base» económica: la economía capitalista. Pero ahora parece que nos hemos alejado mucho de nuestro punto de partida —que este mismo Estado actúa de forma que asegura la dominación política de una clase por otra—. ¿Mediante qué medios este aparato del Estado sirve los intereses de la clase capitalista dominante y asegura las condiciones para la reproducción y la acumulación de capital? Esto es todavía objeto de un gran debate, que está más amoliamente expuesto en el apéndice A, y aquí solamente se puede dar una breve contestación a esta importante pregunta.

El primer punto que debemos tener en cuenta es que el Estado requiere un grado de autonomía de la clase o clases económicamente dominantes con el fin de que represente adecuadamente sus intereses. Como Miliband señala, «los asuntos comunes de toda la burguesía», implican que hay elementos diferentes y potencialmente conflictivos dentro de esta clase, y que tienen intereses particulares además de los comunes. (Si se supone que el Estado tiene que actuar en función de los intereses políticos a largo plazo de la clase capitalista en su totalidad, entonces debe ser claramente distinto y poseer un grado de autonomía respecto de esta clase. Solamente de esta forma puede llevar a cabo un función reconciliadora y mediatizadora. No es la única institución que realiza esta función —los partidos políticos basados en la clase capitalista, las fundaciones independientes y los «grupos de expertos» y así sucesivamente también juegan un papel— pero es con mucho la institución más importante hoy en día. Sin embargo, esto nos deja todavía sin contestar la pregunta de

⁴ R. Miliband, *The State in Capitalist Society* (Weidenfeld and Nicolson, 1969).
Ralph Miliband, *El Estado en la sociedad capitalista*, México, Siglo XXI, 1970.

instituciones políticas
autónomas respecto a la base económica: el capitalismo

Estado
Debe ser autónomo de la clase dominante
pl de poder según sus intereses
a largo plazo

ideología de la democracia representativa

monopolio de la fuerza lo tiene el Estado respecto de las clases económicamente dominantes

por qué el Estado *debería* actuar de esta forma, más que reflejar imparcialmente los intereses de todos los grupos en la sociedad como dicen que así hace las teorías pluralistas de la decisión política. En contestación a esta pregunta, Miliband ofrece tres claras explicaciones. La primera se refiere al alto funcionariado estatal:

Las personas que están colocadas en la cúspide de autoridad del Estado, en la rama ejecutiva, administrativa, judicial, represiva y legislativa, siempre han tenido la tendencia a pertenecer a la misma clase o clases que han dominado las otras cúspides estratégicas de la sociedad, de forma especial las económicas y culturales⁵.

Por lo tanto, comparten ciertas posturas comunes ideológicas y políticas, así como valores y puntos de vista. La segunda contestación se refiere al poder que la clase capitalista puede hacer valer sobre el Estado

«por virtud de la propiedad y control de los recursos económicos y de su fuerza e influencia como grupo de presión, utilizando este término en sentido muy amplio»⁶.

Esto enfoca nuestra atención hacia el desequilibrio del poder de cada clase en la sociedad capitalista. La tercera explicación está expresada en términos de los «límites estructurales» que su inserción dentro del modo de producción capitalista impone sobre el Estado. Cualquiera que sea el origen de clase del personal estatal, o las presiones que se ejerzan sobre el Estado desde fuera, la economía capitalista «tiene su propia racionalidad a la que cualquier Gobierno o Estado se debe someter más tarde o más temprano, normalmente más temprano»⁷.

⁵ R. Milliband, *Marxism and Politics* (Oxford University Press, 1977), p. 68.

Ralph Milliband, *Marxismo y política*, Madrid, Siglo XXI, 1978.

⁶ Ibid., p. 71.

⁷ Ibid., p. 72.

Todos estos son factores importantes, pero se puede deducir de lo anterior que, en mi opinión, el tercero es el más importante. El origen de clase del alto funcionariado estatal puede cambiar. El poder de clase del capital puede ser parcialmente contenido por el poder de clase del trabajo. Sin embargo, en un país como Gran Bretaña donde ambos factores son importantes, hay pocos indicios de cambios fundamentales en el Estado, o del Estado del Bienestar.

Pero la tercera explicación es relativamente vacía si la naturaleza de estos «límites estructurales» no se puede especificar más. En este punto es crucial recordar que no estamos estudiando un estado mundial todopoderoso, sino un sistema de Estados de diverso poder. Los orígenes históricos de este hecho llegan hasta la época de los Estados absolutistas dentro de Europa, un producto de la larga corrupción del feudalismo. Pero una vez que el capitalismo se estableció a escala mundial, las naciones soberanas se generalizaron por regla general. Al mismo tiempo, como hemos visto, el capitalismo continuó desarrollando cada vez más un sistema económico mundial unificado.

La «ley del valor» o las presiones del mercado funcionan ahora a gran escala: la aparición de las corporaciones multinacionales es un reflejo más que una causa de este movimiento. De ahí que cualquier Estado no pueda ignorar por completo los requerimientos de la acumulación y reproducción del capital. Al hacerlo facilitaría la fuga de capitales a otros centros de acumulación más prometedores. Esta es una razón muy importante por la que el Estado, a menos que se convierta en revolucionario, no se opondrá a los imperativos a largo plazo de la acumulación de capital.

4 Pero a su vez esto requiere que la mayoría de la población acepte esta dominación del capital, y en este punto la ideología del Estado moderno es muy importante. El Estado es considerado el representante de los intereses comunes del «pueblo» precisamente porque está fundado sobre los intereses individuales de la sociedad capitalista. Ya que la voluntad general o social se abstrae a partir de los intereses genuinos de los individuos, el Estado, paradójicamente, aprueba o legitima estos intereses.

Explicación de
límites
estructurales

clase
política
que es
esta sobre
el Estado

límites
estructurales

En nombre de un principio universal (el aspecto obligatorio de la «ley» como expresión de una voluntad general o social) se consagra la propiedad privada, o los derechos de los individuos a conseguir sus propios intereses exclusivos independientemente de, y a veces contra, la sociedad misma⁸.

Este proceso en las sociedades capitalistas proporciona una poderosa ideología que fortalece todo el funcionamiento del Estado capitalista. Su relevancia para entender la aparición de los derechos ciudadanos y del Estado del Bienestar es obvia, pero desgraciadamente no podemos estudiar este punto aquí en detalle. En consecuencia, por estas razones la autonomía e independencia del Estado capitalista, e *ipso facto* del Estado del Bienestar, es solamente aparente. Lo que distingue a la teoría marxista no es el punto de vista de que una clase particular domina la institución del Estado (aunque esto es la situación normal), sino que quien quiera que sea el que ocupe estas posiciones está limitado por los imperativos del proceso de acumulación de capital. Pero al mismo tiempo la separación y relativa autonomía del Estado permite que se consigan numerosas reformas, y de ninguna forma actúa como el instrumento pasivo de una sola clase. Dentro de estos límites hay espacio para maniobras, para estrategias y políticas. Hay espacio para que los diversos órganos del Estado inicien políticas distintas, para hacer retroceder estas políticas, para hacer elecciones de todo tipo y para cometer errores. Por lo tanto, nosotros rechazamos la opinión pluralista del Estado, en el sentido de que es un árbitro neutral entre grupos en competencia en la sociedad; y también rechazamos la opinión economicista cruda, en el sentido de que es únicamente un instrumento de la clase dominante en la sociedad. Un análisis basado en la autonomía relativa del Estado capitalista evita ambos errores y permite lo que es esperanzadoramente un entendimiento fructífero del Estado del Bienestar moderno.

⁸ L. Colletti, en K. Marx, *Early Writings*, p. 37.

El Estado del Bienestar

Este capítulo se concentra en la relación del Estado y el Estado del Bienestar con el modo de producción capitalista. En esta sección nosotros desarrollamos un marco teórico para el análisis de las actividades de bienestar del Estado moderno capitalista. En la siguiente sección esto se relaciona con sus otras actividades y se investigan las áreas de conflicto entre estos conjuntos de actividades. Nuestro enfoque quiere decir que este capítulo tiene un carácter estático: nos centramos principalmente en la relación estructural entre el Estado y la economía. Las razones para proceder de esta forma han sido dadas en la sección anterior donde se dijo que el modo de producción capitalista imponía ciertos límites a la política estatal. Pero esta relación estructural no puede explicar el origen ni el desarrollo de cualquier simple medida de política social. Esto requiere, entre otras cosas!, un análisis de las tendencias dinámicas que están en funcionamiento en los países capitalistas avanzados —las tendencias inherentes al desarrollo de la economía capitalista, esbozadas en el capítulo II, y el importantísimo papel de los conflictos de clase— y la forma en que éstas son mediatizadas política e ideológicamente dentro del Estado. Algunas de estas cuestiones son afrontadas en el capítulo IV que necesariamente debe ser leído al mismo tiempo y en relación a este presente capítulo.

¿Cuáles son entonces los rasgos definitorios de la política social o las actividades de bienestar del Estado moderno? Para el propósito de este libro nosotros caracterizaremos al Estado del Bienestar de la siguiente forma: la utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas. El resto de esta sección elabora, aun con más profundidad, este enfoque.

Los medios más importantes disponibles por el Estado se discutieron en el capítulo I: la concesión directa de beneficios y servicios, la utilización paralela del sistema

Elementos a tener en cuenta:
- desarrollo de la economía capitalista
- papel de los conflictos de clase
- su relación con el Estado

Estado de Bienestar
Uso del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas

la autonomía relativa permite reformas. No es entonces un instrumento pasivo de una sola clase

de impuestos y la regulación estatal sobre las actividades privadas de individuos y sociedades. El Estado del bienestar o la política social no se refiere aquí a los beneficios con características similares a los que son proporcionados por otras agencias, tales como la previsión social en la empresa, en la medida en que son completamente independientes del control estatal. Sin embargo, como observamos en el capítulo I, ha habido una tendencia continua a que el dominio público se arröbe las actividades privadas, y debe haber muy pocas formas empresariales caritativas o voluntarias de provisión de ayuda social en la Gran Bretaña moderna, por ejemplo, que sean independientes financieramente de, y sin ningún tipo de regulación por, el Estado.

Las actividades de bienestar del Estado moderno, según nuestra definición, se dividen en dos: primero la reproducción de la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo se refiere a la capacidad de hombres y mujeres para llevar a cabo un trabajo; la reproducción continua de esta capacidad es, por lo tanto, una condición necesaria de todas las sociedades humanas. Bajo el capitalismo, dos mecanismos básicos aseguran que esto tenga lugar. Primero, el trabajo de los obreros (de todas clases) les permite ganar un sueldo o salario con el cual pueden comprar bienes de consumo y servicio: comida, vivienda, ropa, transporte, diversión, cerveza y así sucesivamente. El consumo de estos valores de uso repone continuamente la capacidad de trabajar en cualquier sociedad y periodo de tiempo. Segundo, dentro de la familia se produce otro conjunto de valores de uso, principalmente el ama de casa y sobre todo en la forma de servicios: la compra, la preparación de la comida, la limpieza, el lavado de la ropa y así sucesivamente. Sin estos servicios el consumo de los bienes comprados en el mercado es difícil o imposible⁹. Juntos,

⁹ Para un análisis del papel del trabajo doméstico en la reproducción de la fuerza de trabajo, ver la Conference of Socialist Economists, *Or: the Political Economy of Women*, CSE, folleto núm. 2 (Stage One, 1976).

el consumo de ambos conjuntos de valores de uso continuamente repone la capacidad de trabajar.

El Estado del Bienestar moderno interviene en este proceso de varias formas:

1. La cantidad de dinero que la gente tiene disponible para gastar en bienes de consumo es modificada a través de los sistemas de impuestos y de seguridad social.
2. La naturaleza de los valores de uso que pueden comprar puede ser reglamentada por el Estado, como cuando controla los aditivos para los alimentos o las facilidades concedidas en nuevas viviendas.
3. Ciertos bienes y servicios tienen subvenciones estatales, en parte o en su totalidad, tales como ciertas categorías de viviendas o tipos de alimento.
4. El Estado proporciona directamente valores de uso en la forma de servicios, tales como la sanidad gratuita o a un coste reducido. Aquí entra un tercer componente en la reproducción de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que las mercancías compradas en el mercado y los servicios del «trabajo doméstico»: servicios sociales producidos colectivamente. El sector capitalista, el doméstico y el estatal contribuyen de esta forma directamente a la reproducción de la fuerza de trabajo.

En todas estas formas el Estado del Bienestar controla cada vez más el nivel, la distribución y el modelo de consumo en la sociedad capitalista actual. (Estos aspectos se desarrollan con más profundidad en el capítulo VI.)

Pero el papel del Estado en la reproducción de la fuerza de trabajo va más allá de estos aspectos cuantitativos. El tipo de fuerza de trabajo requerido en los años setenta difiere del requerido hace justamente cien años. El trabajo en la sociedad capitalista moderna necesita ciertos tipos de capacidad, motivación, autodisciplina, etc. Por lo tanto, la reproducción de la fuerza de trabajo también

implica un elemento cualitativo —patrones específicos de socialización, conducta, capacidades específicas y estructuras de personalidad—. Entre los servicios sociales, la educación, la asistencia social y los programas de mano de obra son quizá los que están más específicamente dirigidos a este fin. Los subsidios familiares y las diferentes clases de ayuda del seguro, las políticas de vivienda y los servicios sanitarios están quizá más preocupados con los aspectos cuantitativos.

Es más, la reproducción de la fuerza de trabajo implica claramente no sólo la reproducción diaria, sino la reproducción generacional; es decir, la educación y socialización de los niños. Aquí la familia y el trabajo de las amas de casa es todavía importantísimo, pero aumenta cada vez más su regulación estatal. Casi todas las políticas sociales tienen influencia en la tarea familiar de educación de los niños, y muchas están dirigidas específicamente a la minoría de familias que en todo momento lo están haciendo así: no solamente la educación, sino los servicios específicos sanitarios, por ejemplo; y dentro de las políticas de sostenimiento de la renta y vivienda se tiene una consideración especial con esas familias que tienen niños. Los niños forman la población laboral de la siguiente generación y ésta es una razón del aumento de la intervención estatal en este proceso. En la sociedad rápidamente cambiante del capitalismo contemporáneo sus capacidades productivas deben adaptarse a requerimientos que están continuamente mudando, tales como la división del trabajo (véase el capítulo II). De todas estas maneras el Estado del Bienestar contemporáneo modifica la reproducción de la fuerza de trabajo dentro del capitalismo.

Pero esto no agota sus funciones, ya que la población también consta de individuos que no son parte de la fuerza de trabajo. El segundo brazo del Estado del Bienestar sirve para mantener grupos que no trabajan en la sociedad. Todas las sociedades incluyen grupos que no están capacitados para trabajar (parte de los que, en las sociedades de clase, no necesitan hacerlo): los niños, los ancianos, los enfermos y los minusválidos, los disminuidos

Educación

Reproducción generacional. Centralidad de la familia

2) Mantenimiento de grupos que no trabajan en la sociedad.

— niños, ancianos, discapacitados

Se deben crear mecanismos para transferir parte del producto

mentales, etc. Por supuesto, los límites entre la población activa y la pasiva no son fijos; pero están determinados predominantemente por el modo de producción dominante. Los límites que separan la vida de trabajo de la infancia, por un lado, y la jubilación por edad avanzada, por el otro, son de hecho específicos al capitalismo.

No obstante, si aceptamos que todas las sociedades incluyen individuos que no trabajan, la consecuencia es que todas las sociedades deben crear mecanismos para transferir parte del producto social de los productores directos a estos grupos. De nuevo, la familia, las estructuras de parentesco juegan un papel primordial en esta transferencia en todas las sociedades e incluso hoy siguen haciéndolo así también dentro de la familia nuclear¹⁰. Pero este papel cada vez más está siendo suplantado o reglamentado mediante una gran variedad de medidas estatales, y esto constituye el segundo área más importante de actividad del Estado del Bienestar en la actualidad. Las pensiones y otros beneficios en forma de ayudas sociales son de creciente importancia al transferir poder de compra a estos grupos, además de una previsión personal y laboral mediante sistemas de mutualidades y distintos tipos de seguros. Hay una variedad grande de servicios sanitarios y de bienestar que proporcionan numerosos tipos de apoyo en especie para la tercera edad o los enfermos, que además de forma gradual usurpan el papel de los parientes y de la comunidad en el pasado, y de instituciones caritativas y voluntarias en un pasado algo más reciente.

De hecho este segundo papel del Estado del Bienestar no puede ser claramente distinguido del primero, por diversas razones. Muy importante es el hecho de que los niños son un grupo no productivo, pero un grupo que forma la población trabajadora futura. El proceso de su mantenimiento se engloba con el de la reproducción de la fuerza de trabajo futura. Además, en la sociedad capitalista actual la transferencia de recursos a este grupo dependiente con-

Familia y el control

¹⁰ R. Moroney, *The Family and the State: Considerations for Social Policy* (Longmans, 1976).

obleción
nómica
que
o trabajo
modo de reserva)

creto es todavía básicamente responsabilidad de familias individualizadas (aunque cada vez más el Estado está interviniendo en parcelas marginales). En segundo lugar, muchos otros grupos que no trabajan son todavía parte potencial de la población laboral, los enfermos en edad de trabajo o de desempleados, por ejemplo, de manera que la forma de transferencia requerida es bastante diferente a la de, por ejemplo, los enfermos crónicos. En términos marxistas, estos grupos constituyen el ejército de reserva del trabajo; su mantenimiento se puede incluir en el aparato de la reproducción de la fuerza de trabajo.

No obstante, las dos actividades básicas del Estado del Bienestar se corresponden con las dos actividades básicas en todas las sociedades humanas: la reproducción de la población trabajadora y el mantenimiento de la población no trabajadora. El Estado del Bienestar es la contestación institucional, dentro de los países capitalistas avanzados, a estos dos requerimientos de todas las sociedades humanas. Sin embargo, está muy lejos de ser la única institución social que lleve a cabo este papel. Como hemos observado, la familia y estructuras más amplias de parentesco continúan jugando ese papel, y se requieren unas palabras acerca de la relación entre el modo capitalista de producción, la familia y el Estado del Bienestar¹¹.

El desarrollo del modo capitalista de producción ha alterado fundamentalmente la estructura y las funciones de la familia. Si un sistema familiar más amplio que la familia nuclear existió o no en la Inglaterra preindustrial, lo cierto es que la familia combinaba dentro de ella las actividades de producción y de consumo. La aparición de las relaciones sociales capitalistas, especialmente la del trabajador «libre», destruyó esta forma familiar e instituyó el divorcio moderno entre el «ganador del pan» y «el ama de casa»: entre la *producción* y la *reproducción*. La familia «moderna» surgió en el siglo XIX entre las clases medias,

¹¹ Ver, en particular, E. Wilson, *Women and the Welfare State* (Tavistock, 1977), y «Women, the state and reproduction since the 1930s», en *On the Political Economy of Women*.

pero su estabilidad, entre las clases trabajadoras más bajas de forma especial, fue siempre problemática. La rápida y descontrolada urbanización debilitó el control social tradicional de la familia y la comunidad simultáneamente. La «mala adaptación» de la familia de clase trabajadora se convirtió en la preocupación de la Sociedad de Organización de Caridad en la década de 1880, y la práctica de la asistencia social se originó en ese momento. A partir de esto se desarrollaron un conjunto de actividades benéficas por parte del Estado con el fin específico de apoyar y fortalecer a la familia en su papel de reproducción y mantenimiento de la población.

El Estado del Bienestar (escribe Wilson) siempre ha estado estrechamente relacionado con el desarrollo de la familia y ha actuado para apoyarla y reforzarla de diversas formas¹².

Las políticas específicas estatales, preocupadas por el funcionamiento de la familia y por las relaciones dentro de ella, han experimentado la tendencia a proveer una infraestructura inicial de servicios sociales. Por ejemplo, en el Reino Unido la profesión de asistente social ha renacido brillantemente desde las reformas del Estado del Bienestar de la década de 1940. Sin embargo, en esos momentos, la familia estaba sufriendo nuevos cambios. La rápida tasa de acumulación en el período de posguerra estaba absorbiendo más y más mujeres dentro de la población laboral y, necesariamente, muchas de éstas eran mujeres casadas. Esto volvió a plantear el antiguo conflicto entre «los dos papeles de la mujer» —el trabajo y la familia, la producción y la reproducción— especialmente a medida que el porcentaje de jóvenes mujeres casadas con empleo se estaba elevando incesantemente. Al mismo tiempo los porcentajes de divorcios y separaciones han crecido de tal forma que en los Estados Unidos hoy en día el 10 % de todas las mujeres adultas están divorciadas o separa-

El Estado de Beeb
tiene 2 apoyar 2 las
familias
entre su centralidad

¹² Wilson, *Women and the Welfare State*, p. 9.

das. Este hecho señala nuevas formas de resolver los ideales conflictivos del desarrollo de la persona humana y la dependencia mutua dentro de la familia moderna, pero también puede interferir con su papel en la reproducción y el mantenimiento de la población. Por ejemplo, en la Gran Bretaña moderna un millón de niños están ahora creciendo en familias con solamente el padre o solamente la madre. Los bruscos virajes de la política social de postguerra y los servicios de asistencia social a la familia reflejan los intentos del Estado de resolver estos cambios no previstos en el papel y en el funcionamiento de la familia.

Resumiendo entonces, el Estado del Bienestar significa la intervención estatal en el proceso de la reproducción de la fuerza de trabajo y el mantenimiento de la población no trabajadora. Representa una nueva relación entre el Estado y la familia en este proceso. La dinámica de la acumulación de capital altera continuamente los requerimientos del capital, concretamente con relación a lo primero, y la capacidad de la familia para enfrentarse con estas necesidades. Este enfoque no trata explícitamente del papel ideológico del Estado del Bienestar, que se verá en la siguiente sección dentro del contexto de la discusión de las «funciones» generales del Estado moderno. Pero proporciona, esperanzadoramente, un punto de partida útil para el examen de la economía política del Estado del Bienestar.

Las funciones del Estado moderno

El Estado moderno capitalista se introduce en todas las áreas de la vida. Aparte del campo de la política social, reglamenta las actividades de las empresas mercantiles; interviene en el mercado del trabajo y en las relaciones industriales, tiene relaciones con otros Estados, proporciona servicios de infraestructura tales como el transporte y las comunicaciones, produce de forma directa bienes y servicios para la venta, y desde la Segunda Guerra Mundial ha asumido la responsabilidad de la dirección económica

general. Y esto solamente es el comienzo de una larga lista de sus actividades. La mayor parte de este crecimiento en la actividad estatal ha tenido lugar en el siglo XX, en la era que algunas veces se llama «capitalismo monopolista». El Estado del Bienestar en su forma moderna es un producto de su tiempo y, en concreto, del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, al cual nos referimos como un periodo definido de «capitalismo avanzado».

(La era del capitalismo monopolista del Estado del Bienestar a menudo se contrasta con un periodo anterior de capitalismo de laissez-faire caracterizado por pequeños capitales y un mínimo papel estatal). Esto fue así únicamente para un número pequeño de países, y sólo posiblemente para el Reino Unido, el principal país capitalista del siglo XIX. En Italia, Rusia y Japón, por ejemplo, el papel del Estado en la creación de las condiciones para la producción capitalista y en la ayuda al desarrollo del capital monopolista se fusionaron en los últimos años del siglo XIX: no se conoció un periodo intervencionista de laissez-faire. Este hecho influyó en gran medida al desarrollo de la legislación social en estos países y sirvió para diferenciarlos bastante del modelo británico. De forma que, solamente en los países anglosajones, los analistas de la política social continuamente señalan el enorme contraste existente entre el Estado del laissez-faire y el Estado del bienestar. Pero una vez que la economía mundial se desarrolló, los países en posición favorable comenzaron o consolidaron un periodo de expansión capitalista y se convirtieron en las economías occidentales dominantes de la actualidad. Así pues, los países que ahora integran el mundo capitalista avanzado han seguido una pauta ligeramente similar desde el final del siglo XIX. Durante este periodo el papel del Estado se ha multiplicado y se ha forjado el moderno Estado del Bienestar.

¿Cómo podríamos clasificar este laberinto de actividades y qué relación tienen con las actividades sociales que analizamos anteriormente? Estos son los problemas que se discuten en esta sección. En el proceso de discusión estudiaremos algunos recientes trabajos marxistas so-

Estado
de Bienestar

Representa una
nueva relación
Estado-familia

Estado Moderno
Capitalista

- Aspectos sociales
- Reglamentación económica
- Relaciones de empresas mercantiles
- Intervención en el mercado de trabajo y relaciones industriales
- Relaciones con otros Estados
- Proporciona servicios públicos

Capitalismo
monopolista
↑
Estado de
bienestar

≠
laissez-faire

bre las funciones del Estado moderno. En el capítulo I, las teorías funcionalistas del Estado del Bienestar fueron criticadas, ya que «objetivizaban» los procesos sociales.

Está implícito en cualquier discusión de las funciones del Estado el asumir que el análisis nos dice algo acerca de los hechos que determinan irrevocablemente la acción del Estado, y que el Estado responde a los requerimientos funcionales del capital. Esto no tienen ninguna justificación. El hecho de que se requiera algún tipo de función para la acumulación o la reproducción del capital (como la reproducción de la fuerza de trabajo) no nos dice nada sobre si el Estado satisface esos requerimientos o no, o la forma en que responde a ellos¹³. Esto implica el estudio de la forma en que estos requerimientos se traducen en demandas y políticas concretas —lo que es objeto de estudio del siguiente capítulo—. Sin embargo, mientras que debemos rechazar cualquier explicación funcionalista del Estado del Bienestar, es sin embargo útil delinear las funciones del Estado, siempre que se utilicen para indicar tendencias que están en funcionamiento dentro del Estado capitalista. Esta es una de las consecuencias de nuestro anterior análisis de la dinámica autónoma del modo de producción capitalista y los límites que esto continuamente impone a la política estatal.

El trabajo marxista más importante en este campo en los años recientes es, *La crisis fiscal del Estado*, de James O'Connor¹⁴. O'Connor contempla «dos funciones básicas y a menudo contradictorias» que el Estado capitalista debe intentar alcanzar: acumulación y legitimación.

El Estado debe intentar mantener o crear las condiciones bajo las cuales sea posible la acumulación

¹³ J. Hirsch, «The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state», en J. Holloway y S. Picciotto (eds.), *The State and Capital: A Marxist Debate* (Edward Arnold, 1978).

¹⁴ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (St James Press, 1973). James O'Connor, *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*, Buenos Aires, Periferia, 1974, traducción totalmente ilegible. La Editorial Península, de Barcelona, publicará en breve una versión del libro autorizada por el autor.

rentable del capital. Sin embargo, el Estado debe también intentar mantener o crear condiciones para la armonía social¹⁵.

Sobre esta base él arguye que todos los gastos estatales tienen un carácter bipolar que se corresponde con estas dos funciones: el capital social y los gastos sociales. El capital social a su vez comprende dos conjuntos claramente distintos de actividades, la inversión social y el consumo social, de forma que se pueden distinguir las siguientes tres categorías de gastos estatales:

1. Inversión social: los proyectos y servicios que aumentan la productividad del trabajo.
2. El consumo social: los proyectos y servicios que disminuyen los costes de reproducción de la fuerza de trabajo.
3. Los gastos sociales: los proyectos y servicios necesarios para mantener la armonía social —para llevar a cabo la función de legitimación del Estado.

Los dos primeros (el gasto de capital social) son indirectamente productivos para el capital privado; mientras que todo lo demás permanezca igual, aumenta el porcentaje de beneficios y acumulación en la economía. Los gastos sociales, por otra parte, no son ni siquiera indirectamente productivos para el capital. Son un gasto necesario pero no productivo.

El observa que casi todas las distintas agencias estatales están inmersas en ambas funciones, y que casi todo gasto estatal es en parte inversión social y en parte consumo social y también en parte gasto social. Sin embargo, un conjunto preponderante de fuerzas politicoeconómicas determina cada área de intervención y nos permite clasificarlas siguiendo esta pauta. Volviendo a las actividades de bienestar del Estado, según O'Connor, comprenden las tres actividades. Algún gasto de educación constituye in-

¹⁵ Ibid., p. 6.

versión social, ya que eleva la productividad del trabajo; otros gastos de educación no se comportan así. Los diferentes sistemas de seguros sociales ayudan a la reproducción de la fuerza de trabajo (consumo social), mientras que «las subvenciones a los pobres con ingresos bajos ayudan a la pacificación y el control de la población excedente» (un gasto social) ¹⁶.

Si volvemos a nuestra definición original del Estado del Bienestar, podemos ahora describir con más exactitud las dos categorías de actividades de bienestar. La reproducción estatal de la fuerza de trabajo se refiere a la concesión pública directa de bienes y servicios, o a la acción estatal con el fin de modificar su naturaleza, número y distribución. Todas estas formas de gastos sociales suponen consumo social. El mantenimiento de grupos sociales pasivos, por otra parte, entra en la categoría de gastos sociales, al igual que otras actividades ideológicas o coactivas del Estado del Bienestar que no tienen nada que ver con la modificación de la fuerza de trabajo, pero que están preocupadas por el control y la adaptación, de una forma u otra, de los grupos que dentro de la población amenazan la estabilidad social. Esto incluye las actividades de los asistentes sociales, o trabajadores o especialistas en problemas comunitarios y organismos que estudian las relaciones entre las razas además del trabajo más obvio de la política, y el personal de las prisiones y de los sistemas de libertad vigilada. Muchos servicios sociales, por supuesto, entran en ambas categorías, como, por ejemplo, los sistemas de ayuda social (en el Reino Unido, el Beneficio Suplementario y el Suplemento de Ingresos Familiares) y toda la enorme cantidad de sistemas de preparación de la juventud para el trabajo y el empleo. Todos ellos tienen el objeto, en parte, de mantener y adaptar el «ejército de reserva del trabajo», una potencial fuerza de trabajo, y en parte de mantener y controlar los grupos que amenazan la estabilidad social. (El apéndice B resume éstas y otras clasificaciones de las actividades estatales y desarrolla

¹⁶ Ibid., p. 7.

algunas de sus implicaciones económicas más importantes que se analizarán en el capítulo VI.)

¿Cuál es la importancia de lo anterior para entender el Estado del Bienestar? En primer lugar, nos permite situar la política social estatal dentro del marco más amplio de intervenciones estatales. Los servicios sociales que sirven para la reproducción de la fuerza de trabajo son parte de un conjunto más amplio de actividades estatales que también coadyuvan a esta función, por ejemplo los sistemas de transporte de las grandes ciudades y los sistemas de instalaciones de agua y alcantarillado en la medida en que sirven las necesidades de la población trabajadora, y no de la industria. (Por otra parte, podríamos volver a definir los servicios sociales del Estado del Bienestar de forma que incluyan estos servicios.) Las diferentes políticas del bienestar que ayudan a mantener y controlar la población no trabajadora son parte de un más amplio conjunto de actividades que abarcan la política y el sistema judicial.

En segundo lugar, y más importante, nos permite analizar los conflictos entre estas funciones del Estado y su manifestación en conflictos sobre las políticas del bienestar. La contradicción entre la inversión social y el consumo social (algunos dirían que entre las funciones de acumulación y «reproducción») puede muy bien aparecer dentro de las políticas sociales mismas. Permítaseme dar algunos ejemplos del campo de la seguridad social. Las políticas de estabilización económica desde la Segunda Guerra Mundial a menudo han utilizado los impuestos y beneficios de la Seguridad Social: por ejemplo, el seguro de desempleo proporciona una forma de mecanismo automático de estabilización, aumentando cuando la demanda agregada en la economía y los niveles de empleo son bajos y decreciendo cuando son altos. De forma más general, la fijación de los niveles de cuotas a pagar y de beneficios, la distribución de la financiación entre empresas privadas y trabajadores, la parte de financiación correspondiente a Hacienda, son todos ellos determinados por objetivos económicos (la acumulación) además de objetivos sociales (la reproducción). Pero las funciones de los distintos sis-

RESUMEN

temas de seguridad social no se quedan ahí. En Alemania se han utilizado pensiones más altas a edades tempranas como una forma de inducir a que trabajadores en ocupaciones concretas, como, por ejemplo, la minería, se jubilen más pronto con el fin de permitir una «racionalización de la industria». En Italia, las empresas del sur pagan cuotas muchísimas más bajas a la seguridad social como parte de medidas políticas regionales del Gobierno¹⁷. En Inglaterra, la introducción de un sistema de pensiones para el excedente de trabajadores en 1964 se unió expresamente a la necesidad de reducir la fuerza de trabajo en un número de industrias básicas: el pago de unas indemnizaciones importantes era de esperar que reduciría la oposición de los trabajadores a estas decisiones y permitir la «racionalización» de estas industrias. Los fondos de pensiones juegan un importante papel en el Reino Unido como una fuente de financiación para la industria, compra de activos reales, etcétera. Significan una forma de ahorro forzoso que se canaliza dentro de unos pocos fondos gigantescos y compañías aseguradoras. Las proposiciones recientes de Benn, con el fin de dedicar estas fuentes de financiación al desarrollo económico nacional, indican los intentos crecientes de unificar las medidas políticas «sociales» y «económicas».

En tercer lugar continuamente se suceden conflictos dentro de la política social entre la función de reproducción de la fuerza de trabajo y la del mantenimiento de otros grupos y, como consecuencia, el logro de la armonía social. Quizá un sistema de educación en función de los requerimientos productivos de la economía no sirva para integrar y socializar a los jóvenes. Pueden ocurrir conflictos dentro de la política sanitaria entre la adecuación de estos servicios a las necesidades de la fuerza de trabajo (un sistema de servicios sanitarios industriales) y los de los grupos no trabajadores (un sistema sanitario nacional). La política de vivienda que permite la movilidad del

trabajo puede que no afiance las estructuras de una comunidad integrada. Los sistemas de seguridad social para la población trabajadora sirven distintos objetivos, comparados con sistemas más universales diseñados con el propósito específico de controlar a grupos no productivos, evitar la miseria y mantener la armonía social. De aquí que haya conflictos endémicos dentro de la política social entre los tres objetivos de la acumulación de capital, la reproducción de la fuerza de trabajo y la legitimación del sistema social. Estos conflictos se reflejan en la lucha sobre la dimensión y objetivos del gasto estatal, que se analizan en el capítulo VI.

Este capítulo ha desarrollado un marco para el entendimiento de las funciones del Estado del Bienestar bajo el capitalismo. Desde el punto de vista de la economía política podemos distinguir su función de reproducción de la fuerza de trabajo de la de mantener la población no trabajadora. En un contexto más amplio estas actividades pueden relacionarse con las funciones de asegurar la acumulación y la legitimación. Pero las funciones de la política social deben distinguirse de sus orígenes. El análisis de las primeras puede, estrictamente, no decirnos nada acerca de por qué se llevó a cabo una medida política concreta, cómo se administró y así sucesivamente. Es este problema tan importante al que ahora vamos a prestar nuestra atención.

¹⁷ Ver estudios de casos nacionales en T. Wilson (ed.), *Pensions, Inflation and Growth* (Heinemann, 1974).

4. Los orígenes del Estado del Bienestar

Los orígenes y las funciones de la política social

Con el fin de desentrañar los orígenes y las funciones de las distintas políticas del bienestar, comencemos con el estudio de Marx de las Leyes de Fábricas británicas en el siglo XIX¹. El demostró cómo la Ley de las Diez Horas y otra legislación de fábricas fue el resultado de una lucha sin cuartel de la clase trabajadora contra su explotación; sin embargo, en último término, sirvió a los intereses a largo plazo del capital evitando la explotación excesiva y el agotamiento de la fuerza de trabajo. Los intereses económicos a corto plazo de cada capitalista individual en concreto entraban en conflicto con sus intereses colectivos a largo plazo:

Al capital no le importa la salud ni los años de vida del trabajador, a menos que la sociedad le obligue a hacerlo... bajo la libre competencia, las leyes inmanentes de la producción capitalista enfrentan al capitalista individual como una fuerza coactiva externa a él.

La intervención, desde fuera, del Estado, era necesaria para vencer las presiones anónimas del mercado sobre cada empresa privada. Sin embargo, Marx dijo claramente que esta intervención no fue iniciada por los representantes de la clase capitalista, sino que ellos se opusieron a esta intervención de forma persistente y fiera: «el establecimiento de un día de trabajo normal es el resultado de siglos de lucha entre el capitalista y el trabajador»². Paradójicamente, parece que la clase trabajadora coadyuva indirectamente a la acumulación de capital a largo plazo y que fortalece las relaciones sociales capitalistas luchando por sus propios intereses dentro del Estado. Uno podría aplicar este enfoque a buena parte de la política de bienestar de este siglo³. El meollo de la cuestión está en el hecho de que la clase trabajadora es tanto un elemento del capital (capital «variable») como una clase de seres humanos que viven esforzándose por mejorar sus necesidades y su nivel de vida. Pero esto todavía nos deja con varios problemas pendientes.

Este capítulo intenta enfrentarse a estos problemas contestando dos preguntas concretas: ¿cuál es el papel del conflicto de clases en la explicación de cómo surgieron las políticas del bienestar? y ¿cómo son los «requerimientos funcionales» del sistema capitalista mediatizados por el Estado? Estas dos preguntas surgen de la naturaleza del Estado capitalista analizado anteriormente. Proporcionan el terreno político sobre el cual la lucha de clases tiene lugar y se puede resolver temporalmente, y es también un mecanismo para asegurar la acumulación y reproducción del capital y sus relaciones sociales. Esta teoría del Estado capitalista a su vez refleja el análisis del modo de producción capitalista que se estudió en el capítulo II. Resumiendo, éste tiene dos características principales: la primera, es un sistema de explotación y, por lo tanto, de conflicto de clases endémico entre, al nivel más general, el capital y el

² Ibid., pp. 381-82.

³ Como hacen W. Möller y C. Neusüss, «The illusion of state socialism and the contradiction between wage labour and capital», Telos, otoño 1976.

trabajo; y la segunda, un sistema económico con sus propias leyes autónomas y dinámico. Simplificando mucho podemos decir que la economía política marxista es una teoría que engloba una visión «estructural» de la economía y una teoría del conflicto de la lucha de clases. Mishra escribe:

Uno de los puntos fuertes del enfoque marxista respecto al funcionalismo es que combina un análisis del «sistema» (la sociedad como un todo interconexo) con una perspectiva de grupo (cambio social que resulta del conflicto de valores e intereses)⁴.

Uno podría añadir que comparte esta solidez respecto de las teorías «pluralistas» o de la «acción». En otras palabras, la dicotomía entre los dos enfoques básicos del análisis del Estado del Bienestar, criticadas en el capítulo I, se pueden superar dentro de la economía política marxista. Esta tiene el mérito respecto de las teorías pluralistas de la política social de situar el «conflicto» dentro de un modo de producción en funcionamiento, y tiene el mérito respecto de las teorías funcionalistas de la política social al relacionar el «sistema» socioeconómico (su estructura y su desarrollo a través del tiempo) con el conflicto de clases que es una característica integral del mismo. Por supuesto, no coloca de forma simple estas dos teorías una junto a la otra: ambos elementos se desarrollan dentro de un marco teórico completamente diferente explicado anteriormente.

Una vez que se ha dicho esto todavía sucede que algunos estudiosos marxistas del Estado del Bienestar tienden hacia uno u otro de estos dos polos. Algunos escritores ven el Estado del Bienestar como una respuesta funcional a las necesidades del capital (ya sean sus necesidades económicas o sus necesidades políticas de controlar una rebelión potencial y amenazas a la estabilidad);

⁴ R. Mishra, *Society and Social Welfare: Theoretical Perspectives on Welfare* (Macmillan, 1977), p. 81.

Subjetivista

Marxista

(Contra la 2ª
elemental)

otros ven el Estado del Bienestar como el resultado absoluto de la lucha de la clase trabajadora, como concesiones que se han arrancado a un Estado poco propicio a concederlos. La mayoría, como Saville⁶, por ejemplo, ponen el acento en ambos aspectos del Estado del Bienestar, pero dejan abierta la forma en que se relaciona uno con otro. Este capítulo intenta proporcionar un marco para contestar a esta pregunta. Contempla el efecto del conflicto de clases sobre las políticas del bienestar, la forma en que el Estado representa los intereses del capital y la interrelación de estos dos conjuntos de fuerzas. La última sección aplica este enfoque con más detalle a los Estados del Bienestar de postguerra. Inevitablemente, el capítulo es breve y esquemático, y soy muy consciente de que cada país en cada periodo representa una única configuración de circunstancias. En último termino, solamente un análisis histórico comparativo global servirá⁷ pero tiene que ser un análisis situado dentro de este marco u otro marco teórico similar.

La necesidad de este marco surge de otro rasgo de los Estados del Bienestar contemporáneos a los que ya nos hemos referido: la coexistencia de tendencias similares en todos los países con una inmensa diversidad en las

⁵ I. Gough, «State expenditure in advanced capitalism», *New Left Review*, 92, 1975, sección I.

⁶ J. Saville, «The welfare state: an historical approach», *New Reasoner*, 3, Invierno 1957-58.

E. Butterworth y R. Holman (eds.), *Social Welfare in Modern Britain* (Fonlana, 1975).

⁷ El mejor estudio histórico comparativo de política social a señalar es el de G. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America and Russia* (Wiley, 1971). Mishra, *Society and Social Welfare: Theoretical Perspectives on Welfare*, capítulo 6, proporciona un interesante marco de trabajo para un estudio comparativo.

Los dos volúmenes de P. Anderson, en particular su estudio de los Estados absolutistas, *Lineages of the Absolutist State* (New Left Books, 1974), es con mucho el más impresionante intento marxista de análisis histórico-comparativo. Los próximos volúmenes sobre las revoluciones burguesas y sobre el moderno Estado capitalista son esperados ávidamente y proporcionarán las bases definitivas para un nuevo estudio histórico-comparativo sobre el Estado del bienestar.

Perry Anderson, *El Estado absolutista*, Madrid, Siglo XXI, 1979.

políticas sociales nacionales, en sus organizaciones y estructuras.

La señal más llamativa de la convergencia de los Estados del Bienestar es la tendencia a que el gasto estatal en los servicios sociales se eleve como porcentaje de la renta nacional en cada país de la OCDE, un hecho que se observó en el primer capítulo y se justifica en el capítulo V. Pero no es esto todo. En muchos campos, las políticas del bienestar están convergiendo, aunque es menos fácil documentar estos cambios cualitativos. En el área de la seguridad social un informe reciente de la OCDE⁸ observa la convergencia entre dos grupos de países con antecedentes históricos diferentes. Un grupo, que consta de Francia, Alemania y algunos otros países del continente, establecieron muy pronto beneficios de seguridad social para grupos de trabajadores específicos. Durante este siglo, y especialmente desde la guerra, éstos han sido modificados de formas diversas (tendiendo a financiarse con los propios salarios y con una cobertura general, es decir, para todo el mundo) y han incorporado gradualmente un mínimo social nacional dentro de sus sistemas. El segundo grupo de países, principalmente Inglaterra y los países escandinavos, comenzó justamente al contrario proporcionando beneficios nacionales mínimos mediante una combinación de sistemas de seguridad y de ayudas sociales, pero desde la guerra han añadido beneficios basados en distintos tipos de seguridad relacionados con el nivel de ingresos. Según el informe⁹ el resultado es que:

Se puede observar una convergencia entre los países que se habían basado en el principio de seguridad social y que han extendido la esfera de ayuda pública o asistencial social, y los que se habían basado en beneficios generales con un nivel mínimo y que han observado tendencias a complementar es-

⁸ OECD, *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes* (OECD, 1976).

⁹ *Ibid.*, p. 15.

tos beneficios mediante cuotas y beneficios relacionados con los salarios; además parece ser que todos los países se han movido en la dirección de un sistema de cobertura efectiva universal.

Sin embargo, a pesar de estas tendencias, cualquier estudio de la política social queda sorprendido por la inmensa diversidad entre los diferentes países. El «retraso» relativo de los Estados Unidos (y, de una forma diferente, Japón) en la provisión social se ha observado durante mucho tiempo. Es el único país en el mundo occidental que no tiene un sistema de pluses familiares ni un sistema de seguridad sanitaria nacional. En el campo de la seguridad social, los diferentes países se basan, hasta extremos diferentes, en programas de sostenimiento de la renta frente a beneficios en especie (tales como política de vivienda o política de mercado de trabajo); se basan también en la seguridad social, las ayudas sociales o beneficios generales; en la concesión de ayudas directas por el Estado frente a la regulación estatal de estas ayudas, y así sucesivamente.

Un enfoque comparativo es, por lo tanto, muy importante para entender el Estado del Bienestar moderno. El patrón básico, descrito anteriormente, es un patrón de tendencias convergentes que funciona en diversos modelos nacionales de actividad de bienestar.

El resultado hoy es un complejo enorme de programas, en los cuales el conflicto entre fuerzas que empujan hacia una uniformidad internacional y las que representan tradiciones e instituciones largamente establecidas se resuelve de una forma muy poco sistemática y que es un desafío al intento de hacer una descripción sencilla ¹⁰.

¹⁰ Ibid., p. 12. Ver R. Lawson y B. Reed, *Social Security in the European Community* (Political and Economic Planning, 1975). B., Abel-Smith, *Value for Money in Health Services: A Comparative Study* (Heinemann, 1976).

El conflicto de clases y el crecimiento de la clase trabajadora

La presión de las clases subordinadas y otros grupos de presión asociados con ellas es de gran importancia para explicar la introducción de medidas de bienestar. Los sistemas de seguridad social de Bismarck, en los años 1880; el sistema de desempleo de Lloyd-George, de 1911; la mejora y la extensión de los beneficios de la seguridad social italiana, en 1969; la introducción del Servicio Nacional de Sanidad o de educación general, en Inglaterra, representan formas diversas de presión de la clase trabajadora y otros grupos aliados". Sin embargo, las formas a través de las cuales la presión de clase genera formas para un mejor bienestar son muchas y diversas. En un extremo, las reformas se pueden introducir como un resultado directo de la acción de masas extraparlamentaria, como en Francia después de mayo de 1968 y en Italia después del «otoño caliente» de 1969. Al otro extremo del espectro, la reforma puede ser ideada por los representantes de la clase dirigente en el Estado con el fin de evitar el crecimiento peligroso de un movimiento de clases independiente, e incluso puede ser contestado por las clases subordinadas (la utilización de la seguridad social de Bismarck proporciona el primero y clásico ejemplo de esta táctica). Debemos investigar con claridad este fenómeno con mucho más detalle.

El origen último de las contradicciones del capitalismo es que genera una clase trabajadora masiva cuyos intereses están fundamentalmente opuestos a los del capital. El crecimiento de las grandes fábricas y otras unidades de trabajo concentra los miembros de esta clase y este fenómeno, junto a la naturaleza cada vez más social de su trabajo, desarrolla sus capacidades para la organización

¹¹ Ver Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialisation in Europe, America and Russia*; J. Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1906-1914*, *Studies in Economic and Social History* (Macmillan, 1975); V. Navarro, *Social Class, Policy Formation and Medicine* (forthcoming); O. Rubinstein and B. Simon, *The Evolution of the Comprehensive School 1926-1972* (Routledge, 1973).

y la actuación conjunta. Mientras que esta organización colectiva casi siempre está centrada en el lugar de trabajo o en la industria concreta y en los objetivos económicos y de control que surgen de ahí, a veces se ha generalizado de tal forma que ha envuelto a toda una nación en forma de huelgas generales, por ejemplo. A esto se une el gran desarrollo de las relaciones capitalistas durante el último siglo a medida que más y más grupos, que incluyen trabajadores altamente profesionalizados, se han convertido en empleados asalariados.

Sin embargo, la estructura de clases de las sociedades capitalistas avanzadas es mucho más compleja que lo que sugiere este modelo dual simple. Verdaderamente sobre esta base casi toda la población de un país como Gran Bretaña, aparte de la clase capitalista y la «pequeña burguesía» tradicional, serían miembros de la clase trabajadora. De hecho, hay muchas divisiones: existe la «nueva» clase media de los directores, administradores y otros que ocupan posiciones en organizaciones jerárquicas, junto con los técnicos y los expertos en tecnología; existe el ejército creciente de los funcionarios del Estado; y hay divisiones dentro de la clase trabajadora manual entre los que tienen un empleo regular y los que O'Connor llama la «población excedente»¹². Desgraciadamente, no podemos desarrollar aquí un análisis sofisticado de esta estructura de clase contemporánea. Es suficiente observar que muchos de estos grupos intermedios (la excepción es el substrato más deprimido situado en la base de la clase trabajadora) ocupan, en expresión de Wright, una posición de clase *contradictoria*¹³. Porque están situados en una posición intermedia dentro de las relaciones sociales de producción, los

¹² R. Miliband, *The State in Capitalist Society* (Weidenfeld and Nicolson, 1969), pp. 16-19; J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (St James Press, 1973).

¹³ E. O. Wright, «Class boundaries in advanced capitalist societies», *New Left Review*, 98, 1976; un significativo trabajo que desarrolla una crítica constructiva del análisis de N. Poulantzas, *Classes in Contemporary Capitalism* (New Left Books, 1975).

Nicos Poulantzas, *Las clases sociales en el capitalismo actual*, México y Madrid, Siglo XXI, 1976.

factores políticos e ideológicos juegan un papel importante al determinar su posición de clase. El «núcleo» de la clase trabajadora se puede definir como aquellos que no tienen ningún control sobre la fuerza de trabajo, los medios de producción o la inversión y los recursos. Por lo tanto, está en una relación antagónica con la clase capitalista propiamente hablando que controla estos tres, y esto define los parámetros fundamentales del conflicto de clases en la sociedad capitalista. La «nueva» clase media y otros grupos intermedios juegan algún tipo de papel en este proceso de control y, por tanto, ocupan una posición contradictoria en este conflicto de clases. De ahí que la forma del conflicto económico, político e ideológico en cualquier sociedad concreta siempre tendrá implicaciones diferentes según la posición de clase de estos grupos.

Habiendo dicho esto, el núcleo del «movimiento obrero» en todos los países capitalistas avanzados consiste en la clase trabajadora sindicalizada y predominantemente manual. Cuando nos referimos al conflicto de clase su forma esencial es entre el movimiento obrero y la clase capitalista (esta última no es de ninguna forma una entidad homogénea).

El siguiente punto importante que hay que señalar es que el conflicto de clases se expresa ahora parcialmente en el campo político en los países capitalistas avanzados. La democracia burguesa, es decir, el sufragio universal y la libertad de expresión política y asociación, surgieron en los últimos años de los siglos XIX y XX, llegando a ser la forma normal de organización del Estado capitalista avanzado. Como señala Therborn¹⁴, no se instituyó mediante ninguna de las revoluciones burguesas originales, desde el siglo XVII (con la revolución inglesa) en adelante. En lugar de ello, fue conseguida por la clase trabajadora emergente en estos países y fue continuamente

¹⁴ G. Therborn, «The Rule of Capital and the Rise of Democracy», *New Left Review*, 103, 1977.

Göran Therborn, «Dominación del capital y aparición de la democracia», en *Teoría*, núm. 1, abril-junio 1979.

rechazada. Incluso en 1939 solamente ocho países podían ser caracterizados como democráticos según el criterio único del sufragio universal para mujeres y hombres, y hay numerosos otros criterios que se deben tomar en cuenta. Debemos, por lo tanto, distinguir entre conflictos de clase sobre las políticas de bienestar antes y después de instituirse la democracia liberal. Durante el período en que ésta estaba surgiendo, las luchas por políticas de bienestar se relacionaron de diversas formas con las luchas por la democracia política. A veces las mismas fuerzas impulsaron el desarrollo simultáneo de ambas (por ejemplo, en Australia y en Nueva Zelanda en los últimos años del siglo XIX); otras veces los derechos de bienestar se utilizaron conscientemente como una alternativa a los derechos democráticos (en la Alemania de la década de 1880). Una vez que el sufragio universal y los otros derechos liberales más importantes se lograron, esto proporcionó una vía crucial a través de la cual se podían obtener mejoras para el bienestar. Efectivamente, el bienestar social se convierte en un medio de integrar a la clase trabajadora con derecho a voto dentro del sistema capitalista y de obtener ciertas concesiones del movimiento obrero organizado (esto se discute con más extensión en el capítulo VII).

La creación de un proletariado y la relativa autonomía del Estado capitalista (ambas son rasgos inherentes en el desarrollo del capitalismo) fueron la causa de la llegada de la democracia liberal en los países avanzados. A este fenómeno se acompañó el rápido crecimiento de los partidos obreros en muchos países —es decir, partidos que obtendrían sus miembros, sus dirigentes y su base electoral predominantemente de la clase trabajadora—. Estos fueron los partidos socialdemócratas de masas antes de la Primera Guerra Mundial, de los cuales el SPD alemán fue con mucho el más importante, y desde entonces los partidos socialdemócratas y laboristas junto con ciertos partidos comunistas de masas, especialmente en Francia y en Italia. Antes de agosto de 1914, todos adoptaron un programa socialista revolucionario, pero el estallido de la guerra fue testigo de una escisión importante entre los partidos comu-

nistas y los partidos socialdemócratas. Los últimos, aunque todos tenían un programa «socialista», se definieron desde entonces con oposición a los partidos socialistas revolucionarios. (Después, por supuesto, el triunfo del estalinismo transformó profundamente a los partidos comunistas mismos.) Pero ambos partidos de izquierda tienen hoy en día un rasgo en común: sus conexiones con el movimiento sindical. Hay importantes diferencias entre países; por ejemplo, el Partido Laborista británico surgió como el portavoz parlamentario del movimiento obrero y es en gran parte hijo de los sindicatos, mientras que el SPD alemán surgió antes de la era de los sindicatos de masas. No obstante, la mayor parte de los partidos socialdemócratas han tenido sindicatos directamente afiliados a ellos en algún momento y este hecho los diferencia de otros partidos que no son de izquierda¹⁵.

El crecimiento de los partidos obreros de masas, de alguna manera, ha ejercido una presión importante para que los viejos partidos de las clases capitalistas y pequeño-burguesas creen coaliciones. Estos partidos tienen una larga historia que comienza en el período de las revoluciones burguesas (en los países que las vieron). En cualquier caso, el derecho al voto fue inicialmente en todos los países prerrogativa de las clases propietarias y sus partidos siguieron esta pauta. Pero el tardío crecimiento de los partidos de la clase trabajadora ha generado una tendencia hacia un sistema bipartidista en un número cada vez mayor de países. Por supuesto que no es universal todavía, como, por ejemplo, el caso de los diversos partidos que luchan por el poder en Francia, pero el crecimiento paralelo de grandes partidos cristiano-demócratas y sus homólogos en el continente sí representa una tendencia hacia un sistema bipartidista simplificado¹⁶. Las fuerzas concretas y las divisiones entre los dos «lados» en el con-

15 W. Patterson e I. Campbell, *Social Democracy in Post-War Europe* (Macmillan, 1974), proporciona una concisa perspectiva sobre lo que he desarrollado.

16 Esta tesis es argumentada en «The crisis of the political party system» por Bay Area Kapitalistate Group (Kapitalistate (forth-coming)).

flicto de clases en desarrollo bajo el capitalismo monopolista proporciona un marco útil para entender el crecimiento de los derechos políticos y sociales, y de aquí el Estado del Bienestar.

La estructura del Estado capitalista

Sin embargo, el conflicto de clases únicamente no es suficiente para explicar los orígenes y el desarrollo del Estado del bienestar —si esto fuera todo volveríamos a la variante marxista de las teorías pluralistas criticadas en el capítulo I—. Para éstas hay imperativos creados por el proceso de industrialización capitalista, y hay funciones que las empresas privadas individuales no pueden llevar a cabo, como hemos dicho en el capítulo III. Lo que es más, hay numerosos ejemplos disponibles donde las políticas sociales han sido introducidas por el Estado, con el interés de preservar las relaciones capitalistas, por ejemplo, contra los intereses de la clase trabajadora. O donde las medidas, originalmente resultado de la lucha de clases, se adaptan para servir a las necesidades del capital. Hay numerosos ejemplos donde los representantes directos de la clase capitalista perciben la necesidad de que el Estado intervenga y lleve a cabo funciones de «reproducción». Por ejemplo, las reformas del rey Eduardo, tales como la Ley de Comidas Escolares de 1906, fueron en parte el resultado de una creciente ideología social imperialista entre sectores de la clase gobernante: el reconocimiento de que una clase trabajadora adecuadamente alimentada y fuerte era un arma esencial en la rivalidad creciente entre Estados capitalistas —económica, política, militar— de ese período.¹⁷

Entonces, tenemos que explicar cómo los intereses a largo plazo de la clase capitalista dominante se formulan y se llevan a cabo en el campo del bienestar. Los partidos políticos que representan la clase capitalista sin duda al-

¹⁷ Hay, *The Origins of the Liberal Welfare Reforms 1905-1914*.

guna juegan un papel importante en este proceso. Una de las funciones de la democracia liberal es permitir que las estrategias y programas políticos se manifiesten a la luz y se opte entre ellos. Sin embargo, este proceso también necesita situarse dentro de los límites de la estructura del Estado capitalista. En muchas ocasiones el Estado, actuando dentro de los límites del modo de producción capitalista, actúa contra los deseos, expresados a través de «su» partido político, de importantes sectores de la clase capitalista. En otras palabras, el Estado puede ir más allá de los intereses a corto plazo, sectoriales, de «fracciones» particulares del capital con el fin de beneficiar los intereses a largo plazo del capital en su totalidad. Lo que deseamos descubrir es, el mecanismo mediante el cual estos intereses más generales son mediatizados y articulados por el Estado¹⁸.

Lo que ha ido emergiendo en este siglo es, según O'Connor, una «dirección política consciente de su clase» dentro de la máquina estatal.¹⁹ El Estado es mucho más que el poder legislativo: comprende también el ejecutivo, el amplio complejo de la administración del gobierno (la Administración Pública), el poder judicial, los militares y, por debajo de todos, los órganos de gobierno local (y regional). Hablando en general, el crecimiento de una dirección política con una conciencia de clase tal ha sido testigo de la aparición de un Gobierno y una Administración (en Inglaterra, el Gabinete y los funcionarios estatales) con más preminencia que el Parlamento. El primero se convierte en el lugar institucional donde los intereses estratégicos del capital nacional son representados, mediatizados y formulados. En otras palabras, la capacidad de actuación del Estado de una forma coherente representando los intereses capitalistas se refleja sin lugar a nin-

¹⁸ En los Estados Unidos, especialmente, el Estado no es la única institución para articular esos intereses. Las grandes fundaciones y los institutos de investigación también realizan esta función. Esto refleja el más sólido parapeto de las relaciones sociales capitalistas en los Estados Unidos y la consiguiente fuerza y hegemonía de su clase capitalista.

¹⁹ O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State*.

Estado
Puede ir +
de intereses
Corto plazo,
formas, pero
acuerdo en e
largo plazo a
aporta en su
conjunto

19

guna duda en la centralización del sistema estatal. Es el presidente en los Estados Unidos, el primer ministro y el Gabinete en el Reino Unido, los que han aumentado sus poderes en este siglo, mientras que el Congreso y el Parlamento han disminuido en importancia relativa.

No obstante, una comparación de los Estados Unidos y del Reino Unido será muy instructiva en este momento, ya que todavía hay diferencias vitales entre las estructuras estatales de los dos países y éstas, se verá, también están relacionadas con las diferentes políticas del bienestar. Primero, existe el hecho obvio de que los Estados Unidos es un Estado federal, y de que la separación de poderes entre el presidente, el Congreso, y el Tribunal Supremo está contemplada en la Constitución. En Inglaterra, por el contrario, un Estado unitario (hasta ahora) y el gabinete gubernamental, aseguran una forma más homogénea de gobierno. En parte como consecuencia, el poder relativo del Congreso frente al ejecutivo es sustancialmente mayor en los Estados Unidos que el del Parlamento en el Reino Unido²⁰. Lo que es más, la administración está mucho más fragmentada en los Estados Unidos: una cantidad enorme de pequeños departamentos y agencias federales se mezclan con los ministerios importantes, las instituciones casi judiciales y los subcomités poderosísimos del Congreso²¹. A este hecho se puede añadir el que muchos cargos importantes son nombrados por la Administración y está claro que los Estados Unidos carecen de un aparato administrativo homogéneo. En contraste con este fenómeno, el funcionariado estatal británico, establecido hace mucho tiempo junto con una Hacienda poderosa, proporciona un instrumento relativamente centralizado para la formulación y la aplicación de políticas de clase a largo plazo.

²⁰ H. Glennerster, *Social Service Budgets and Social Policy* (Allen and Unwin, 1975), estudia las implicaciones de esto para la política social y la planificación.

²¹ A. Shonfield, *Modern Capitalism* (Oxford University Press, 1965), capítulos 13 y 14.

Un factor importantísimo que explica estas diferencias en las estructuras estatales es indudablemente la carencia de un Estado previo absolutista monárquico en los Estados Unidos. Dentro también del contexto europeo, la reciente historia de los diferentes países ayuda a explicar las formas de estructura estatal y, de aquí, las intervenciones en el campo del bienestar. La larga experiencia del Reino Unido de hegemonía mundial tuvo como consecuencia el convertirse en un Estado con una forma extrema de *laissez-faire* en el siglo XIX. Durante medio siglo, desde 1850, el papel del Gobierno en los asuntos internos fue mínimo. Sin embargo, la posición hegemónica de las clases capitalista y terrateniente aseguró que una dirección política alerta y consciente de su clase se conservara y que surgiera y se desarrollara un funcionariado estatal poderoso durante este periodo²². Por el contrario, en Alemania, el Estado introdujo el capitalismo «desde arriba», dada la debilidad de la burguesía nacional. En consecuencia, cuando el Estado se enfrentó con el crecimiento de los sindicatos y del SPD marxista en los años 1870, estaba en una posición en la que podía utilizar los recursos estatales para contrarrestar la amenaza de esta nueva clase. Un resultado fue el conjunto de sistemas de seguridad social que engloban la salud (1883), los accidentes de trabajo (1884) y la tercera edad e invalidez (en 1889)²³. El tardío desarrollo de una clase capitalista y el temprano desarrollo del proletariado se fusionaron durante el periodo del Estado absolutista centralizado y dieron lugar al moderno Estado del bienestar de una forma pionera.

No obstante, esto no proporciona una explicación enteramente convincente de la naturaleza de las diferentes estructuras estatales, ni de sus efectos en las consiguientes políticas del bienestar. En primer lugar, esto no explica el continuo movimiento hacia la centralización en

²² E. Hobsbawm, *Industry and Empire* (Penguin, 1959); P. Anderson, «Origins of the present crisis», en P. Anderson y R. Blackburn (eds.), *Towards Socialism* (Fontana, 1966).

²³ Rimlinger, *Welfare Policy*, capítulo 4.

todos los países durante este siglo. En segundo lugar, existen aparentes irregularidades de países como Australia, que también careció de un Estado feudal y, sin embargo, que fue testigo del desarrollo temprano de una política de clase y de políticas de bienestar. Para continuar con estos aspectos necesitamos estudiar la interacción entre la creciente clase trabajadora y las formas de Estado.

La lucha de clases, el Estado y la política social

Hemos distinguido dos factores de importancia al explicar el crecimiento del Estado del Bienestar: el grado del conflicto de clases y, especialmente, la fuerza y la forma de la lucha de la clase trabajadora, y la capacidad del Estado capitalista de formular y aplicar políticas que aseguren la reproducción a largo plazo de las relaciones sociales capitalistas. Es muy probable que la importancia respectiva de cada uno varíe según los diferentes objetivos políticos. Por ejemplo, el hecho de que la educación superior esté muy desarrollada en los Estados Unidos sugiere que la presión directa de la clase trabajadora no ha sido crucial como causa del crecimiento de la educación superior desde la guerra. Por otra parte, la ausencia de políticas de vivienda y de ayudas generales sociales allí, en comparación con Europa, sugiere que la introducción de éstas debe mucho a la existencia de movimientos sindicales unitarios y de partidos socialdemócratas o comunistas relativamente potentes.

Sin embargo, en un importante tercer grupo de casos parece que ambos, el capital y el trabajo, están presionando al Estado para que intervenga de forma extensa en el campo del bienestar y que hay una confluencia de intereses que tienden a desarrollar el Estado del Bienestar. Por ejemplo, la introducción de la seguridad sanitaria en 1911, o seguridad nacional en 1948, fue apoyada por los representantes de ambas clases en todos sus aspectos. Es un rasgo común de la legislación social el ser apoyada por diferentes grupos por razones muy distintas

e incluso opuestas. Por ejemplo, la Ley del Aborto de 1967 fue apoyada por los que buscaban una mayor liberalización en muchos aspectos referentes a la vida personal y por los que estaban preocupados por el «ciclo de pobreza» y la reproducción de familias con grandes problemas (algunos adoptaron una posición casi eugenésica). Esto apoya dos puntos de vista erróneos de política social. Uno es el punto de vista evolucionista —el que el Estado del Bienestar representa una armonía de intereses en la sociedad—. El otro es el punto de vista de algunos marxistas de que la lucha de la clase trabajadora por reformas de bienestar siempre funciona en último término en interés del capital.

Nuestro análisis, sin embargo, permite una explicación diferente de esta «coincidencia de intereses». Brevemente, se trata de la amenaza de un poderoso movimiento de la clase trabajadora que fuerza a la clase dirigente a pensar más coherente y estratégicamente y a reestructurar el aparato del Estado con este fin. Los países que han experimentado fuertes y centralizados desafíos al poder de la clase capitalista son los que han desarrollado un aparato estatal unificado para oponerse a esos desafíos. Un artículo reciente expresó este hecho de la forma siguiente:

Las luchas de la clase trabajadora, que potencialmente amenazan el dominio político del capital o la ejecución de las funciones estatales críticas para la acumulación de capital, necesitan la reestructuración del Estado por la clase dirigente, con el fin de preservar el dominio político capitalista y aislar ciertas funciones críticas de la influencia de la clase trabajadora²⁴.

Este desafío puede tomar una gran variedad de formas: la actividad huelguística en gran escala y el crecimiento de poderosos sindicatos nacionales, como en Gran

²⁴ G. Esping-Anderson, R. Friedland y E. Ohlin Wright, «Modes of class struggle and the capitalist state», *Kapitalstate*, núm. 4/5, 1976, p. 213. También L. Panitsch, «The development of corporatism in liberal democracies», *Comparative Political Studies*, vol. 10, núm. 1, 1977, p. 74.

Estado de Bienestar
- Fuerzas y formas de lucha de la clase trabajadora
- Capacidad de Estado de ejercer políticas y beneficios a largo plazo al capital

Confluencia de intereses (capital y trabajo) y tendencia a desarrollar el Estado del Bienestar

Phonetic annotations

Amenaza de poderoso movimiento de la clase trabajadora que fuerza a la clase dirigente a pensar más coherente y estratégicamente y a reestructurar el aparato del Estado

Bretaña en los años que precedieron a la Primera Guerra Mundial; una victoria electoral importante para partidos de la clase trabajadora, como sucedió después de la Segunda Guerra Mundial; o, en su caso más extremo, una insurrección revolucionaria o la amenaza de ésta, como sucedió en varios países europeos inmediatamente después de la Primera Guerra Mundial. Las respuestas también difieren, pero todas implican un movimiento hacia un Estado intervencionista más centralizado. Y, de una forma más general, la llegada de partidos de la clase trabajadora a la arena parlamentaria ha traído consigo el traslado de actividades cruciales del proceso de decisión política a los órganos ejecutivos y administrativos del Estado²⁵.

*solidez del
necesitar
de los clases
obra importante
las políticas
sus intereses*

(Es en este contexto como se pueden entender los periodos de innovación y de crecimiento de las políticas del bienestar. Las dos clases más importantes contemplan estas políticas para sus intereses, pero por razones muy diferentes. La clase trabajadora, porque cualquier política que mitigue la dureza o que modifique el juego ciego de las fuerzas del mercado es una política que debe ser bien venida. La clase capitalista porque reduce el descontento de la clase trabajadora, proporciona medios para integrar y controlar la clase obrera y proporciona también beneficios económicos o ideológicos. Porque por debajo de todo esto, los intereses del capital y del trabajo están opuestos, de forma que la armonía aparente de intereses rápidamente se deteriora. Este hecho puede tomar la forma de una serie innumerable de conflictos sobre la naturaleza del servicio o la forma en que se organiza (como en educación después de la Ley de 1944), o acerca del nivel de beneficios y las condiciones inherentes a la recepción de estos beneficios (como en el campo de la seguridad social después de 1948), o el tamaño respectivo del sector estatal (como en la política de vivienda en los años 1950), y así sucesivamente. Como substrato a todos estos fenómenos existe un conflicto potencial acerca de quién debe controlar los servicios sociales.

*efecto
obscuro
era de que
habe los servicios
servicio*

²⁵ E. Mandel, *Late Capitalism* (New Left Books, 1975), capítulo 15.

La experiencia de tales periodos de reforma social a su vez genera una ideología del Estado del Bienestar, una ideología que está basada en la armonía de intereses. Es especialmente visible cuando uno estudia a fondo toda la línea de pensamiento socialdemocrático o Fabiano acerca del Estado del Bienestar en Gran Bretaña. El número de personajes de primera fila de ese movimiento que han combinado, de una forma personal, creencias «socialistas» con social-imperialistas o corporativistas no es coincidencia simplemente. Sidney Webb, Wells y Shaw favorecieron también otras políticas reaccionarias «de eficacia nacional»²⁶. El corporativismo de Oswald Mosley encontró apoyo dentro del Partido Laborista y del Movimiento Nacional. En años más recientes, Aubrey Jones, un industrial conservador de primera fila, político y teórico, pudo escribir: «Esta irresponsabilidad (del trabajo) puede ser superada solamente si el trabajo es obligado a darse cuenta de que tiene el mismo fin que el capital, y que aunque sean rivales, su rivalidad está subordinada a una unidad»²⁷, y después se dedicó a llevar a cabo esta filosofía como arquitecto de la política de rentas bajo el Gobierno laborista de 1964 a 1970. El papel de los Gobiernos laboristas y social-democráticos en el desarrollo del Estado del Bienestar, además del Estado intervencionista, ha sido crucial. Refleja la continua incorporación de la clase trabajadora, a través de sus sindicatos y partidos, dentro de las sociedades capitalistas avanzadas, aunque esta incorporación misma muestre nuevas contradicciones que estudian el resto de este libro.

Piven y Cloward²⁸ proporcionan un excelente estudio perfectamente documentado de varios casos sobre estos factores durante el Programa de la Gran Sociedad en los Estados Unidos durante la década de 1960. La explosión de ayudas de bienestar que tuvo lugar durante este

²⁶ G. Stedman Jones, *Outcast London* (Penguin, 1976).

²⁷ Citado en Panitch, *Comparative Political Studies*, vol. 10, núm. 1, 1977, p. 71.

²⁸ F. Piven y R. Cloward, *Regulating the Poor: the Function of Public Welfare* (Tavistock, 1972), parte III.

período y la inmensa cantidad de nuevos programas para las ciudades fueron, ambos autores dicen, una respuesta a los disturbios sin precedentes de los negros en las ciudades norteamericanas entre 1964 y 1968. Esto a su vez fue el resultado de la emigración obligada de negros a las ciudades desde el sur en la década de 1940 y 1950 a causa de la rápida modernización, sin miramientos, de la agricultura sureña. Los disturbios y el colapso de la ley y el orden fueron testigos también de la ruptura de las maquinarias políticas tradicionales que dirigían las ciudades. El resultado fue una serie de iniciativas presidenciales de Johnson con el fin de apagar esta peligrosa amenaza: la serie de programas desde la Ley de Igualdad de Oportunidades Económicas de 1964 (II) hasta el Programa de Servicios Vecinales de 1967. En cada caso el Gobierno federal, y en particular la rama ejecutiva, no hicieron caso de los Gobiernos locales y de cada estado con el fin de iniciar estas políticas a gran velocidad. El objetivo era integrar a los líderes negros dentro del sistema político urbano proporcionándoles recursos limitados y poderes de decisión (el eslogan de «la participación máxima posible»). De esta forma muchos «elementos agitadores» fueron integrados y la crisis a la larga se agotó.

Este estudio en profundidad muestra, en primer lugar, que en un momento de crisis nacional fue el poder ejecutivo del Gobierno federal el que actuó como la «dirección política consciente de clase», sobrepasando otros niveles de Gobierno. En segundo lugar, que las políticas de bienestar se utilizaron deliberadamente como «dinero de rescate» (utilizando las palabras de Joseph Chamberlain de otro tiempo) para ahogar una amenaza potencialmente peligrosa para el sistema político y económico americano. Pero, en tercer lugar, la ausencia de un movimiento obrero, de hecho muchas veces hostil a este movimiento de color, significó que las reformas que se concedieron fueran superficiales y temporales. Poco tiempo después, con Nixon, el péndulo se inclinó al otro lado y hubo intentos exitosos de «reformular» las ayudas sociales, aumentando su control social reaccionario y decisiones de disciplina laboral. Fi-

nalmente, la ausencia de un movimiento obrero poderoso, centralizado y representado políticamente en los Estados Unidos, significaba que una reestructuración completa del aparato estatal no era necesaria, y que en lo tocante al Estado centralizado y al Estado del Bienestar los Estados Unidos sigue yendo a la cola de muchos países capitalistas avanzados.

Con riesgo de una excesiva simplificación y una errónea interpretación, el gráfico 4.1 resume las ideas desarrolladas en este capítulo²⁹. Explica de una forma extremadamente esquemática los factores que influyeron en el desarrollo de las políticas sociales reseñadas anteriormente: 1, la lucha y la influencia de la clase trabajadora; 2, la centralización del Estado, y 3, la influencia de la primera sobre la segunda, discutida en esta sección. Estos factores no son de ninguna forma exhaustivos, pero constituyen, yo creo firmemente, los determinantes más importantes del moderno Estado del Bienestar.

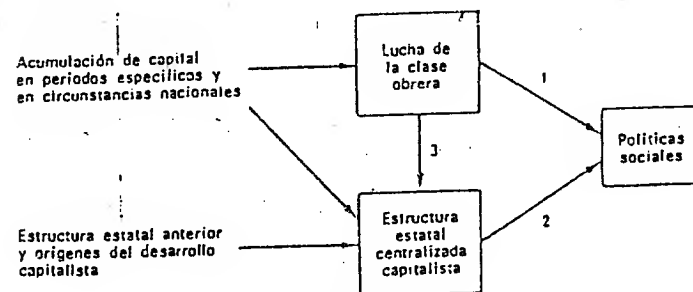


Gráfico 4.1

Por supuesto, las formas en que el desarrollo del capitalismo influye la lucha de la clase trabajadora y otros grupos oprimidos son muy complejas. Uno debe tomar en

²⁹ Esto se deriva de un más acabado esquema hecho por Esping-Andersen, Friedland y Ohlin Wright, *Kapitalistate*, núm. 4/5, 1976, en un fructífero trabajo que analiza las conexiones entre la lucha de clases, las estructuras del Estado y las políticas estatales. Sin embargo, su «tipología de la lucha política de clases» me parece menos profunda.

cuenta el nivel de desarrollo de la economía mundial capitalista y su contexto internacional, y el lugar de cada país dentro de esa economía mundial. Esto también determinará la capacidad de concesión del Estado de las reformas demandadas por el movimiento obrero y/o por los representantes de la clase capitalista. Por ejemplo, la importancia del imperialismo británico hasta la Segunda Guerra Mundial proporcionando los recursos para el Estado del bienestar y el consumo personal no deben ser desestimados. En 1931, las importaciones de Inglaterra podían exceder a sus exportaciones en el 6 % de su PNB, gracias a la enorme infusión de beneficios y otras ganancias del capital situado en las colonias, permitiendo de esta forma que el gasto interior excediera al *output* en una cantidad similar. Esto proporcionó sin duda alguna un importante apoyo con el cual financiar todas las concesiones que se hicieron para controlar el conflicto de clases —un apoyo que ahora ha desaparecido totalmente.

La última sección contempla el período de postguerra con un poco más de detalle e intenta aplicar el análisis que hemos desarrollado hasta ahora. También proporciona un puente con el resto del libro, que está centrado principalmente en las implicaciones del Estado del Bienestar de postguerra para el mundo capitalista avanzado.

El capitalismo avanzado y el Estado del Bienestar

El mundo de postguerra ha sido testigo de dos períodos de expansión en el campo del bienestar: durante la Segunda Guerra Mundial y después, en la década de 1940, y en el período que comienza alrededor de 1965 hasta alrededor de 1975 (véase el siguiente capítulo). Estudiaremos brevemente las razones de estos dos períodos de expansión, en el mundo capitalista avanzado en general y en Gran Bretaña en particular.

El final de la Segunda Guerra Mundial fue testigo de un mundo muy diferente al mundo del comienzo de esta

guerra³⁰. Para los países capitalistas avanzados hubo dos cambios vitales. Los Estados Unidos surgieron como la única potencia capitalista hegemónica —con dominio en las esferas económica, política y militar— mientras que Europa y Japón quedaban temporalmente hundidas. Y la Unión Soviética también surgió como una potencia mundial en posesión de toda la Europa Oriental. El primer objetivo de la política de los Estados Unidos fue asegurar la estabilidad de Europa Occidental y Japón y reconstruir rápidamente las relaciones capitalistas dentro de estos países. En una serie de medidas, de las cuales el Plan de Ayuda Marshall fue la más espectacular, llevó a cabo estos objetivos al final de la década de los cuarenta. En esto fue apoyado considerablemente por los Gobiernos de izquierda que estaban entonces en el poder en varios países; por ejemplo, en Inglaterra, el Gobierno laborista rápidamente estableció la Alianza Atlántica como el punto básico de su política. Poco tiempo después de este hecho, hubo una serie de derrotas de la clase trabajadora que había llevado a Gobiernos de esa clase al poder, pero su herencia permaneció.

Esta herencia se vio muy claramente en el papel desarrollado por el Estado en los asuntos económicos y de política social, y en una mayor integración de los líderes de partidos de la clase obrera y de los sindicatos dentro del Estado. Estos cambios recibieron la bienvenida e incluso fueron animados por muchos representantes políticos de la clase capitalista en ese momento, por razones distintas que Panitch ha resumido brillantemente³¹:

1. La necesidad de sostener la cooperación de los sindicatos durante el curso de la guerra con la promesa de una preeminencia continuada en el campo de las decisiones políticas después de la guerra y una firme promesa de no regresar a las condiciones anteriores a la guerra.

³⁰ Cf. I. Gough, *New Welfare Review*, 92, 1975, pp. 67-70.

³¹ Panitch, *Comparative Political Studies*, vol. 10, núm. 1, 1977, p. 76.

2. El reconocimiento de que la experiencia de pleno empleo y de planificación general había conducido a crecientes expectativas de una elevación del nivel de vida después de la guerra y de seguridad para la clase obrera.
3. El ejemplo de la economía soviética (muy alabado durante la alianza en la guerra) y la preocupación por su efecto en la clase obrera en el período de postguerra.
4. Y, finalmente, el radicalismo masivo que se mostró en el éxito electoral de los partidos de la clase trabajadora en los años inmediatos a la postguerra.

Así pues, un cambio irreversible en el papel del Estado fue defendido en estos años. Un «acuerdo» político de postguerra entre los representantes del capital y del movimiento obrero organizado era esencial para poner las bases del «boom» sin precedentes de las dos décadas siguientes. Como parte de estas estrategias, las reformas de bienestar y el Estado del Bienestar jugaron un importante papel.

La aparición del Estado del Bienestar, como parte de un acuerdo de postguerra entre el capital y el trabajo y de una estructura estatal más intervencionista, fue un fenómeno general de este período, pero fue quizá más marcado en Inglaterra. Este no es el lugar para investigar los diferentes efectos de la experiencia de la guerra en las distintas naciones que lucharon en ella³², pero algunos rasgos específicos de la experiencia británica deben mencionarse. El pueblo británico experimentó la movilización colectiva y muchos sacrificios, incluyendo los bombardeos aéreos de la guerra moderna total, pero no experimentó ni ocupación ni derrota; sin embargo, sufrió un deterioro relativo de su economía junto con todos los otros países europeos. En el campo político la experiencia de los Gobiernos de coalición de la guerra moderó el impacto radical

³² Ver A. Marwick, *War and Social Change in the Twentieth Century* (Macmillan, 1974).

que podría haber tenido una victoria laborista. En el campo industrial el crecimiento de los afiliados a los sindicatos durante la guerra se combinó con el establecimiento, bajo Bevin, del «tripartidismo» como medio de controlar los conflictos industriales y de asegurar acuerdos estratégicos entre el capital y los sindicatos. Esta configuración única de circunstancias contribuyó al papel clave que el Estado del Bienestar (la palabra misma surgió en este período) jugó en la Gran Bretaña de la postguerra. Pero bajo todas estas características específicas nacionales existieron las dos fuerzas que distinguimos anteriormente. La experiencia de la guerra total moderna fortaleció las posibilidades del movimiento obrero y dio un impulso mayor a la centralización del Estado (en parte como reacción al primer hecho). La consecuencia fue una enorme cantidad de legislación social y las bases del Estado del Bienestar en su forma presente.

El liderazgo mundial de los Estados Unidos y el papel nuevo, más amplio, del Estado, constituyeron los dos fundamentos del «boom» sin precedentes dentro del mundo capitalista en las décadas de los cincuenta y los sesenta. No es mi intención discutir las causas de este «boom» de la postguerra en este libro, pero, puesto que constituye el fondo indispensable del período que vio la aparición del Estado del Bienestar moderno, se necesitan unas pocas palabras acerca de este tema. Bajo el liderazgo de los Estados Unidos se desarrollaron un conjunto de instituciones internacionales que proporcionaron un marco viable (durante cierto tiempo) dentro del cual la especialización de cada país en el comercio internacional podría desarrollarse: el FMI, el GATT, la OCDE, la OTAN y la ONU. La importancia de este marco internacional, evitando una repetición de la tendencia al proteccionismo y al estancamiento del período de entre guerras, fue inmensa.

El segundo punto de apoyo para la expansión de postguerra fue el papel desarrollado por el Estado, resultado de la experiencia durante la guerra, la «socialización de la producción» cada vez mayor y el nuevo equilibrio internacional de fuerzas. En algunos países, como Gran Bretaña,

INGLATERRA

Estado de Bienestar

Como acuerdo de post guerra entre el capital y el trabajo

25

esto tomó la forma de un compromiso explícito de llevar a cabo políticas de pleno empleo mediante técnicas económicas keynesianas. En otros lugares, como en Francia, hubo un énfasis en una planificación económica positiva por el Estado. En todos los países, la intervención estatal en la economía aumentó. Por lo tanto, la multiplicación de políticas de bienestar durante este período se debe situar dentro del contexto de un aumento general en la importancia del papel del Estado.

El «boom» de la postguerra, establecido sobre estos fundamentos, ganó un ímpetu propio de considerables proporciones. El proceso de «puesta al día», explica mucho del dinamismo de países como Alemania y Japón, que pudieron utilizar la tecnología avanzada de guerra de los Estados Unidos para alcanzar cifras de crecimiento muy altas. Por el contrario, el crecimiento económico en Estados Unidos se limitó al que permitieron las nuevas innovaciones tecnológicas³³. Este desarrollo desigual dentro del mundo capitalista avanzado estimuló un desarrollo sin precedentes de la internacionalización del sistema capitalista. El rápido crecimiento del comercio mundial, el desarrollo de las corporaciones multinacionales y del crédito internacional basado inicialmente en el dólar, tuvieron como consecuencia una mayor interdependencia de las naciones capitalistas. El «boom» mundial generó nuevos desarrollos, tales como la movilización de grandes recursos de trabajo, de viejos sectores económicos en declive (en particular de la agricultura), o de las masas de casa, o la emigración laboral en grandes masas como la de los países periféricos del sur de Europa. (El cambio estructural en la fuerza de trabajo fue una consecuencia del «boom» de postguerra, no su causa.)

No obstante, este fenómeno más el rápido desarrollo de la productividad del trabajo no pudo evitar que los importantes excedentes de trabajo fueran absorbidos y que, por lo tanto, se desarrollara una «situación de sobre

³³ Ver «Mandel's 'Late Capitalism'» by R. Rowthorn, *New Left Review*, 98, 1976, que proporciona una precisa revisión de todo el período.

pleno empleo». Esto, a su vez, fortaleció la capacidad de negociación de la fuerza de trabajo en los países de la postguerra, aunque a ritmos diferentes en cada uno de ellos. Así pues, hubiera o no hubiera un compromiso inicial de llevar a cabo políticas de pleno empleo, el mismo dinamismo de las economías capitalistas lo produjeron hacia finales de los cincuenta. Esto a su vez aumentó la capacidad de negociación económica y política de la clase trabajadora organizada para la obtención de mejoras no solamente monetarias, sino también «sociales». También contribuyó a una serie de nuevos problemas político-económicos, de los cuales la inflación endémica fue el más importante y extendido (véase el capítulo VII). A su vez, esto engendró una nueva serie de iniciativas estatales y una reestructuración del Estado con el fin de hacerlos frente. La variedad de intervenciones estatales durante los años sesenta fue muy amplia, e iba desde las medidas políticas «corporativistas» de Inglaterra y Suecia, hasta las iniciativas centralizadas «estatalistas» en Francia e Italia, e, incluso, hasta el capitalismo de libre empresa en Alemania y en los Estados Unidos³⁴. Pero en todos era visible una mayor centralización de la estructura estatal. Esto aumentó la presión directa del movimiento obrero, entre otras cosas, hacia nuevas formas de medidas sociales en los campos de la educación, el mantenimiento del nivel de renta, la sanidad y la vivienda. Así tuvo lugar un segundo período de expansión en el bienestar: para todos los países de la OCDE, el gasto medio de educación, el mantenimiento del nivel de renta y vivienda se elevó desde el 13 % del PIB en 1961 y 1962, aproximadamente, hasta el 18 % del PIB en 1971 y 1972³⁵.

De alguna manera la experiencia inglesa en ese momento revela este panorama de una forma más enfática; en otras palabras, su ejemplo es único. Dos rasgos han

³⁴ Esto está tomado de Shonfield, «El capitalismo moderno», un impresionante estudio comparativo del capitalismo moderno y de las políticas económicas estatales.

³⁵ OECD, *Towards Full Employment and Price Stability* (the McCracken Report), 1977, p. 311.

So's
Pleno empleo
↓
Producto del
desarrollo
capitalista

dependencia de
los gobiernos
+ centralización
del Estado

dominado el desarrollo económico, social y político de la Gran Bretaña de postguerra y proporcionan la base indispensable sobre la cual podemos situar el Estado del Bienestar británico: la fuerza económica defensiva de la clase trabajadora organizada y del movimiento obrero y, la profunda debilidad de la economía británica. Las razones de la primera³⁶ incluyen el largo período de crecimiento ininterrumpido de los sindicatos desde 1931-32 aproximadamente (Alemania), la unificación y cohesión de los sindicatos británicos (Francia y otros países donde los sindicatos han estado divididos durante tiempo por distintos credos) y el grado de organización en la producción a través del sistema de comités de empresa (Suecia). Entre los países más importantes del mundo capitalista, Gran Bretaña tiene la más alta proporción de afiliados a sindicatos —alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo, comparado con Alemania; el 36 %, en los Estados Unidos; el 22 %, en Francia, y Japón, el 20 %—. A este poder se debe añadir las relaciones muy estrechas con el Partido Laborista.

El otro rasgo sobresaliente es el declive relativo de la economía británica, su baja tasa de crecimiento y su temprana caída en crisis. Hobsbawm señala convincentemente que el declive profundo de Gran Bretaña desde los últimos años del siglo XIX es una consecuencia de su muy temprana industrialización. El Imperio, los frutos del papel pionero del capital británico, proporcionaron el capullo de seda dentro del cual se incrustó y que en último término casi le ahogó. La exportación de capital y la importancia de la ciudad de Londres y del capital bancario dejaron a Inglaterra sin los recursos necesarios para inversiones competitivas. En el período de postguerra, dice Purdy, no han sido tanto los costes económicos directos de las viejas conexiones imperiales, sino las consecuencias políticas las que explican el continuado³⁷ declive. La falta de unión entre el capital bancario (la ciudad de Londres)

³⁶ Tomado de D. Purdy, «British Capitalism Since the War, Part I: Origins of the Crisis», *Marxism Today*, septiembre 1976.

³⁷ Ibid.

y el capital industrial (las gigantescas corporaciones) y el dominio del primero dentro del Estado británico hasta los primeros años de la década de los sesenta, significó que las medidas políticas esenciales que aseguraran su regeneración industrial, como, por ejemplo, la entrada en el Mercado Común Europeo y la devaluación de la libra esterlina, solamente se aplicaron demasiado tardíamente³⁸. El cambio de rumbo en las políticas económicas en 1960, aproximadamente³⁹, coincidió con la influencia creciente de los sindicatos y la vuelta al poder de un Gobierno laborista.

Una vez más esta combinación de circunstancias tuvo efectos multiplicadores en la política social: el aumento de la educación superior, la ruptura con la tradición de Beveridge en la seguridad social, el cambio de rumbo respecto a medidas previas de la política de viviendas, reflejaban demandas «económicas» además de «sociales» y, dentro de éstas, la integración de los dos conjuntos de fuerzas analizadas en este capítulo. Un aspecto de este fenómeno fue el ulterior desarrollo de las estructuras «corporativistas» o «tripartitas» y procesos similares en el Reino Unido, que se discuten con más detalle en el capítulo VII.

Nuestro objetivo en esta sección ha sido demostrar cómo y por qué el crecimiento de la presión de clase y la centralización del Estado generaron el Estado moderno del Bienestar en el mundo de la postguerra en general y de Gran Bretaña en particular. Como consecuencia, la era del Estado del Bienestar es sinónima de la era del capitalismo avanzado.

27

³⁸ A. Glyn y R. Sutcliffe, *British Capitalism, Workers and the Profits Squeeze* (Penguin, 1972).

³⁹ Enfatizado por Shonfield, *Modern Capitalism*.

5. La expansión del gasto social

Las fuerzas explicadas anteriormente han generado un aumento masivo en el gasto público y en el campo de los servicios sociales, o gasto social estatal. Este capítulo estudia, en consecuencia, la naturaleza y la distribución del gasto social, las causas inmediatas de su crecimiento y, finalmente, algunas de las consecuencias que esto tiene para la financiación, administración y planificación del Estado del Bienestar. Gran parte de este capítulo se centra principalmente en la situación británica, pero también se hacen comparaciones internacionales siempre que es posible: muestran que los rasgos más importantes del Reino Unido tienen paralelos en todos los otros países capitalistas avanzados.

Necesitamos algún tipo de patrón con el cual medir los cambios en el gasto a través del tiempo y comparar gastos entre países. Desde la guerra, los niveles de precios y las rentas monetarias se han elevado continuamente y, por lo tanto, también los niveles de rentas reales. Esto quiere decir que los cambios absolutos en el gasto, medidos en términos monetarios, pueden conducir a errores. Cuando se comparan niveles de gastos entre naciones tenemos el problema de decidir los tipos de cambio «correctos» para diferentes monedas nacionales. El patrón que se utiliza

más comúnmente es el producto interior bruto (PIB) o el producto nacional bruto (PNB).

El valor añadido (es decir, el valor del *output* menos el valor de todos los *inputs*) en la producción de todos los bienes y servicios sociales de un país durante un año es su PIB. En el proceso de producción de estos bienes y servicios en la economía capitalista se perciben una serie de rentas —sueldos para los trabajadores, beneficios para los poseedores del capital y la renta para los propietarios de la tierra—. Estas rentas son el resultado del gasto de aquellas personas que pagan por los bienes y servicios finales producidos. Los valores monetarios de estas tres magnitudes son iguales por definición —proporcionan tres formas diferentes de medición del PIB:

Valor del *output* neto interior = el valor de la renta generada interiormente en el país = el valor del gasto sobre el *output* interior de los bienes y servicios finales.

El PNB es sencillamente el PIB más la renta de la propiedad obtenida por residentes británicos (individuos y corporaciones) restando lo que se paga en el extranjero a los residentes extranjeros. Sin embargo, la diferencia hoy en día es relativamente pequeña para la mayor parte de los países avanzados. En el Reino Unido en 1975 el PIB fue 93.146 millones de libras, y el PNB fue 94.095 millones¹.

El coste del Estado del Bienestar

Los costes de los servicios sociales en Gran Bretaña como parte del PNB se ha elevado dramáticamente desde alrededor del 4 % antes de la Primera Guerra Mun-

¹ Para un estudio introductorio de esos conceptos, ver M. Kennedy en A. Prest and O. Coppock (eds.), *The UK Economy*, 6.ª edición (Weidenfeld and Nicholson, 1976). Un más detallado análisis entre la producción, la renta y el gasto en la economía es presentado en el Apéndice O al final de nuestro libro.

dial al 29 % en 1975 (véase el gráfico 5.1). Ahora son la mitad de todo el gasto estatal. Este crecimiento ha tenido lugar de forma discontinua en tres etapas importantes, centradas alrededor de las dos guerras mundiales, el período más reciente y desde 1961-62 en adelante. Durante la Primera Guerra Mundial, la participación del gasto social en el PNB incluso se duplicó, pero después permaneció relativamente estable en la cifra de alrededor del 10 % al 12 % durante el período de entreguerras. La Segunda Guerra Mundial vio cómo la intervención estatal se elevó hasta unas cctas sin precedentes, pero con la llegada de la paz (y la guerra fría), el gasto total estatal quedó fijado a un nivel mucho más alto, alrededor del 45 % del PNB. Dentro de este total, el gasto social se elevó algo, pero no de una forma dramática, y después se mantuvo otra vez durante la década de 1950. En los primeros años de la década de 1960 se inauguró un tercer período de crecimiento muy rápido, tanto en el papel general del Estado como dentro de él, del Estado del Bienestar. El gasto social se ha elevado desde el 18 hasta 29 % del PNB desde 1961 y ahora alcanza la cifra de alrededor de la mitad de todos los gastos estatales.

Todos los servicios sociales más importantes se han aprovechado de este crecimiento, pero en forma y grado diferentes. El gasto en viviendas tendió a elevarse justo después de las dos guerras mundiales, pero a continuación decreció (hasta el aumento sustancial en la década de 1970). La seguridad social fluctuó en el período de entre guerras, en parte como reflejo del número sin precedentes de parados, y sorprendentemente no se elevó nada en la década de 1940 cuando el sistema Beveridge se estaba llevando a cabo. Sin embargo, posteriormente ha crecido, y constituye la parte más costosa del Estado del Bienestar. El gasto en sanidad realmente aumentó, con el establecimiento del Servicio Nacional de Sanidad: efectivamente, tuvo lugar una transferencia del gasto privado al gasto público en 1948. Desde entonces, sin embargo, sus costos decrecieron como participación del PNB hasta 1961-62 aproximadamente. Desde esos años el gasto en el servicio de

Cuadro sinóptico 5.1
EL CRECIMIENTO DEL GASTO SOCIAL EN EL REINO UNIDO

	Porcentaje del PNB al coste de los factores							
	1910	1921	1931	1937	1951	1961	1971	1975
Todos los servicios sociales	4.2	10.1	12.7	10.9	16.1	17.6	23.8	29.8
Seguridad social		4.7	6.7	5.2	5.3	6.7	8.9	9.5
Bienestar						0.3	0.7	1.1
Sanidad		1.1	1.8	1.8	4.5	4.1	5.1	6.0
Educación		2.2	2.8	2.5	3.2	4.2	6.5	7.6
Vivienda		2.1	1.3	1.4	3.1	2.3	2.6	4.6
Infraestructura	0.7	0.6	1.0	1.0	3.6	4.8	6.3	6.8
Industria	1.8	4.5	4.3	2.8	6.9	4.9	6.5	8.3
Justicia y policía	0.6	0.8	0.8	0.7	0.6	0.8	1.3	1.5
Defensa	3.5	5.6	2.8	5.0	10.8	1.6	5.6	6.2
Intereses de la Deuda y otros	1.9	7.7	8.2	5.2	6.9	6.3	5.9	6.3
Total gasto Estado	12.7	29.4	28.8	25.7	44.9	42.1	50.3	57.9
Total ingresos Estado	11.0	24.4	25.0	23.8	42.7	38.5	48.6	46.6
Necesidad de financiación	1.7	5.0	3.8	1.9	2.2	3.6	1.7	11.3

NOTAS. Para definiciones más exactas de cada término, ver Cuadro 2 de I. Gough en «State expenditure in advanced capitalism», *New Left Review*, 92 (1975), pág. 60.

FUENTES: A. Peacock y D. Wiseman, *The growth of Public Expenditure in the UK*, segunda edición (Allen and Unwin); CSO, *Social Trends* (HMSO).

sanidad y los cada vez más diversos servicios sociales personales se han elevado considerablemente. En último lugar, los gastos educativos muestran el crecimiento más consistente a través de este siglo, pero también se ha acelerado este crecimiento, de forma dramática, durante los últimos quince años aproximadamente, con el aumento de la educación de nivel superior. El cuadro sinóptico 5.1 también muestra que muchos otros aspectos del gasto estatal se han elevado; la excepción más importante es el gasto militar que ha decrecido en el periodo de postguerra desde el punto más alto durante la guerra de Corea (aunque aún es alto usando niveles históricos como comparación).

Volviendo a otros países importantes de la OCDE observamos el patrón que ya dijimos en el capítulo IV: diferentes ritmos y estructuras de gasto entre diversos países, pero tendencias similares en todos ellos (véase el cuadro sinóptico 5.2). El tamaño y el modelo de gastos en los tres servicios sociales más importantes del Reino Unido es curiosamente similar al medio para todos los países de la OCDE². Japón es un caso aparte (entre las economías más importantes que se muestran en el cuadro sinóptico), al gastar solamente el 10 % de su PIB en esos servicios sociales. El Gobierno de los Estados Unidos gasta relativamente más en educación y mucho menos en sanidad, aunque el gasto total en sanidad (incluyendo los desembolsos en la sanidad privada) es más alto que en cualquier otro país. Los países del Mercado Común gastan relativamente más en todos los diversos aspectos, especialmente en programas de sostenimiento de la renta que suponen una media de alrededor del 21 % del PIB. La proporción más alta se encuentra en Suecia, Dinamarca (22 %) y Holanda (27 % del PIB).

² La diferencia en las cifras del Reino Unido en las dos tablas (excluyendo vivienda y bienestar) es debida principalmente al hecho de que el denominador en la tabla 5.1 es el PNB al coste de los factores y en la tabla 5.2 es PIB a precios de mercado. Lo primero excluye los impuestos indirectos que aumenta el valor del gasto en la renta nacional. Hay que señalar que la media de la OCDE es la media geométrica, no la media aritmética. Lo mismo cabe decir de la media de la CEE.

Cuadro sinóptico 5.2

GASTO SOCIAL EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA DÉCADA DE 1970:
—PAÍSES IMPORTANTES DE LA O.C.D.E.

País	Sostenimiento de la renta		Sanidad		Educación		Total	
	% PIB en 1971-2-3	Elasticidad 1961-2-3 1971-2-3	% PIB en 1971-2-3	Elasticidad 1961-2-3 1971-2-3	% PIB en 1971-2-3	Elasticidad 1961-2-3 1971-2-3	% PIB en 1971-2-3	Elasticidad 1961-2-3 1971-2-3
Reino Unido	7.7	1.60	4.9	1.42	5.6	1.27	18.2	1.27
U.S.A.	8.0	1.64	3.1	2.54	6.0	1.30	17.1	1.30
Japón	2.8	1.42	3.5	1.86	3.6	0.99	9.9	0.99
Mercado Común	16.0	1.45	---	---	5.1	1.39	---	---
Francia	12.4	1.09	5.5	1.72	4.5	1.02	22.4	1.02
Alemania	12.4	1.09	5.5	2.09	4.2	1.23	22.1	1.23
Italia	10.4	1.63	5.3	1.78	4.0	1.31	19.7	1.31
Canadá	1.3	1.64	5.4	2.03	7.7	1.68	20.4	1.68
Suecia	8.3	1.93	7.3	1.05	7.1	1.41	23.7	1.41
O.C.D.E. ¹	8.7	1.42	4.8	1.75	4.6	1.38	18.1	1.38

NOTAS: Elasticidad: proporción entre cifra de crecimiento y cifra de PIB entre 1961-2-3 y 1971-2-3.
 * Elasticidad del gasto corriente en sanidad: todas las otras cantidades se refieren al gasto corriente más el gasto de capital.

¹ Media geométrica de todos los países de la O.C.D.E.

FUENTE: O.C.D.E., *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes* (julio 1976), *Public Expenditure on Health* (julio 1977), *Public Expenditure on Education* (julio 1976).

Sin embargo, todos los países capitalistas avanzados mostraron las mismas tendencias en el período de post-guerra que el Reino Unido: el gasto público se elevó como proporción del PIB y el gasto social se elevó como proporción del gasto público. El cuadro sinóptico 5.2 muestra la proporción de las tasas de crecimiento para cada gasto respecto al PIB: para la OCDE en su totalidad, el gasto público en sanidad aumentó en un 75 % más que el PIB en la década de los sesenta, el sostenimiento de la renta en un 42 % más y la educación el 38 %. En todos los países los servicios sociales aumentaron sus partidas dentro del PIB en la década de 1960 y los primeros años de la siguiente.

Hasta ahora hemos estudiado el gasto estatal como una masa uniforme sin diferenciar entre sus distintas categorías económicas. Pero el impacto en los recursos de esta cantidad total depende especialmente de si el Estado está utilizando recursos que de otra forma estarían disponibles para otros propósitos o si está meramente transfiriendo capacidad de gasto de un grupo a otro. Esta distinción importante entre el consumo público y las transferencias va a surgir en el resto de este libro, así pues vamos a dedicarle un poco de tiempo ahora.

Casi todos los gastos en sanidad, educación y servicios sociales personales, es consumo público: es decir, consumen trabajo, energía, inmuebles y otros inputs reales. Igualmente sucede con el gasto de capital en viviendas nuevas de los municipios. Por otra parte, las pensiones, por ejemplo, son una categoría de transferencia. El sistema de seguridad social general concede dinero a grupos diversos: los ancianos, las familias con niños, los enfermos, los desempleados y otros. Pero el pensionista, etc., es el que gasta el dinero y así compra bienes reales: alimento, vivienda, ropa, petróleo, cigarrillos y muchas otras cosas. El Gobierno meramente transfiere poder de compra.

Si volvemos ahora a nuestra definición de PIB encontramos que éste se divide en las siguientes categorías importantes de gastos finales:

Post guerra
 El gasto público se elevó como proporción del PIB y el gasto social aumentó como proporción al gasto público

Consumo público y transferencias

Gastos sociales
 Consumo público

Pensiones
 transferencias

El gobierno transfiere poder de compra

$$PBI: C + G_r + I + X - M$$

PIB = consumo privado (C) + consumo público (G_r) + gasto de inversión (I) + exportaciones (X) — importaciones (M).

Observamos aquí que solamente se incluye el consumo público porque solamente éste produce un output de bienes y servicios. Las transferencias del Gobierno (G_i) finalmente, aparecerán bajo el gasto de consumo privado (C) o bajo la de inversión (I) si incluyen subvenciones de capital a empresas privadas. De aquí que calcular G_r + G_i como proporción del PNB, de la manera en que se hizo en el cuadro sinóptico 5.1, es una forma de proceder muy cuestionable. No estamos comparando cosas iguales. ¿Se puede concebir que el gasto del Estado se aproxime al 100 % del PNB y que sin embargo, la economía capitalista privada sobreviva! Pero decir esto es revelar el sentido que sustenta ese enfoque. Ya que, como quiera que se gaste el dinero, el Estado debe financiarlo de alguna forma, así pues nuestra amplia forma de medir el gasto estatal no proporciona un índice significativo del impacto total del Estado en la economía, por decirlo brevemente.

El cuadro sinóptico 5.3 divide el gasto estatal (hablando todavía de este gasto como un todo en este momento) de esta forma crucial para la misma serie de años que vimos en el cuadro sinóptico 5.1. Muestra que el G_r y el G_i se llevan aproximadamente la mitad del gasto estatal total (G) de la Primera Guerra Mundial. El consumo público fue más alto inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, pero desde entonces, las transferencias, especialmente los beneficios del amplio sistema de seguridad social, se han elevado rápidamente para reducir este desequilibrio. Así pues, en términos de su necesidad de consumo, el Estado ha crecido más lentamente este siglo, desde el 10 % del PNB en 1910 hasta el 30 % en 1975. Desde la guerra se puede ver que la proporción de gastos reales se ha elevado muy poco: decreció como proporción del PNB en la década de 1950 pero se recuperó en la siguiente década y se eleva rápidamente en la de 1970. Este

Cuadro sinóptico 5.3

EL IMPACTO DEL GASTO DE LA ADMINISTRACION CENTRAL Y LOCAL EN EL REINO UNIDO

	Porcentaje del PNB							
	1970	1921	1931	1937	1951	1961	1971	1975
Gastos de consumo público	10.1	16.2	14.2	16.0	25.1	22.5	26.8	29.6
Gastos en transferencias	2.6	13.2	14.6	10.0	19.8	19.6	23.5	28.3
Total del gasto del Estado	12.7	29.4	28.8	25.9	44.9	42.1	50.3	57.9

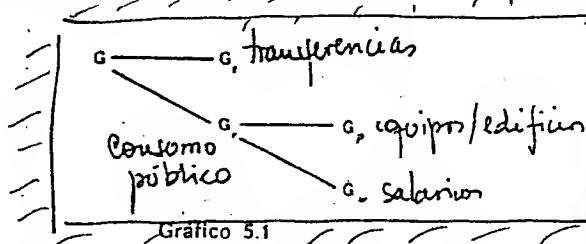
FUENTES: A. Peacock y D. Wilsman, *The Growth of Public Expenditure in the UK*, 2nd ed. (Allen and Unwin, 1966); CSO, *Social Trends* (HMSO).

lento crecimiento se debe a la caída constante del capítulo de gastos militares durante este periodo desde los niveles de la Segunda Guerra Mundial y de la guerra de Corea, lo cual ha dejado recursos libres para otros servicios del Estado. Incluso así, el gasto real en, por ejemplo, el Servicio Nacional de Sanidad y en vivienda también disminuyó en la década de los cincuenta. La conclusión importante es que en 1975 el gasto público británico llegó al 58 % del PNB, pero el gasto sin transferencias alcanzó el 30 % del PNB (el 35 % si se incluyen las industrias nacionalizadas).

Desde el punto de vista de su impacto económico y del papel del gasto estatal en las crisis económicas hay una distinción importante que se debe hacer. El gasto de consumo público (G_r) tiene dos capítulos totalmente diferentes: 1) los sueldos y salarios de los empleados del Gobierno, y 2) las compras de equipo, edificios y otras compras del sector capitalista privado. Llamemos a estos

impacto económico
Consumo púb
co.
- sueldos y salarios
- equipo, ed
- frías, etc.

respectivamente G_w y G_p . El gráfico 5.1 ilustra esta división del total de G a que llegamos:



Esta última distinción se puede ilustrar mediante referencia al servicio de sanidad: parte de su coste consiste en los salarios y sueldos de los doctores, las enfermeras, los técnicos, los enfermos, los ayudantes, etc., y parte de los costes en medicinas, equipo, electricidad, nuevos edificios y así sucesivamente.

Es el empleo en el sector público el que ha aumentado más claramente, especialmente en la última década aproximadamente (cuadro sinóptico 5.4). Mientras que la fuerza de trabajo total aumentó 6 % desde 1958 a 1974, el número de personas empleadas en el sector público aumentó el 15 % y casi todo el aumento se concentró en la Administración Local.

Los servicios sociales tuvieron mucho que ver en este aumento. En 1974 había más de dos millones de empleados en educación, sanidad y servicios sociales dependientes de las autoridades locales. Los grupos más importantes de trabajadores dentro de los servicios sociales hoy en día son los profesores (más de 600.000), las enfermeras (casi 400.000) y el personal auxiliar sanitario y de hospitales (alrededor de 250.000), otro personal auxiliar, como el de los comedores escolares y trabajadores auxiliares en la educación (alrededor de 500.000), y trabajadores en los servicios sociales personales de la Administración local (alrededor de 200.000).

Ya que parte de la fuerza de trabajo extra estaba relativamente poco especializada, siendo gran parte de ella trabajadores de media jornada, y ya que los sueldos en el

Cuadro sinóptico 5.4
FUERZA DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

	Total 1974 (millones)	% incremento 1959-74
Administración Local	2.8	+60
Administración Central	1.7	+6
Total Administración Central	4.6	+34
Empresas Públicas	1.9	-2
Total Sector Público	6.8	+15
(incluyendo fuerzas armadas)		
Sector Privado	18.3	+3
Total fuerza de trabajo	25.1	+6

FUENTE: R. Klein y otros, *Constraints and choices* (Centre for Studies in Social Policy, 1975). Tabla 13.

sector público fueron algo más bajos entre 1959 y 1974 que en el sector privado, todo el capítulo de sueldos aumentó proporcionalmente de forma más lenta que el número de personas empleadas. No obstante, el peso de sueldos y salarios en el costo total de los servicios sociales ha aumentado en Gran Bretaña desde la guerra y probablemente esta experiencia se repitió en otros países capitalistas. ¿Cuál es entonces la composición del gasto gubernamental de servicios sociales en la actualidad? El cuadro sinóptico 5.5 proporciona una clasificación de nuestras tres categorías. La educación, la sanidad y el bienestar en general son los campos donde se emplean la mayor cantidad de gente dentro del Estado del Bienestar y suponen casi todos los costes salariales. La sanidad, vivienda y educación, en este orden, constituyen los principales compra-

33
J R. Klein et al., *Constraints and Choices* (Centre for Studies in Social Policy, 1975)

nuevo del
plio
Sector
blico

Compos
gasto públi
Educac
Sanidad
Omnipot
en general

Cuadro sinóptico 5.5

LA NATURALEZA ECONOMICA DEL GASTO SOCIAL EN 1975
(millones de libras)

	Sueldos	Compra de bienes	Transfe- rencias	Total
Seguridad Social	240	251	8.427	8.918
Educación	4.108	1.505	1.013	6.626
Sanidad	2.816	2.356	30	5.202
Servicios Sociales Personales	609	377	4	990
Comidas escolares y benéficas	311	79	—	390
Vivienda	16	2.305	1.970	4.291
Total	8.100	6.873	11.440	26.417
(Porcentaje)	31	26	43	100

FUENTE: CSO, *National income and expenditure 1965-75*, Cuadros 9.2 y 10.2.

esto de
transferencias
Seguridad
Social
Subvenciones
a la vivienda

dores del sector privado, que suponen un total ligeramente menor que el de los costes salariales. La tercera columna muestra que además del sistema de seguridad social, la educación y las subvenciones a la vivienda son también elementos importantes del gasto de transferencias. En general, casi tres quintas partes del gasto del Estado del Bienestar es gasto de recursos en bienes y servicios y más de la mitad de esto (un tercio del total) incluye los costes de sueldos y salarios. Cada servicio obviamente tiene una forma diferente. Quizás lo más interesante es la cantidad de compras hechas por el Servicio Nacional de Sanidad: después del gasto militar, es la fuente de demanda gubernamental de productos del sector privado (y nacionalizado) de la economía más importante. La vivienda también es importante en este sentido, y los intensos debates acerca de la nacionalización de la industria farmacéutica y de

los departamentos de obras públicas de las Administraciones locales (donde el Estado proporciona los *inputs*) se pueden apreciar mejor a la luz de esta evidencia: pero ya hablaremos de esto más tarde.

Las causas del crecimiento del gasto social

¿Cuáles son las razones inmediatas del notable aumento del gasto social en el Reino Unido y en el extranjero en los años recientes? Para contestar a esta pregunta es muy útil distinguir cuatro factores y estudiar el impacto de cada uno. Estos factores son:

1. Los costes relativos crecientes.
2. Cambios demográficos.
3. Nuevos y mejorados servicios.
4. Necesidades sociales crecientes.

Decimos razones «inmediatas» con mucha razón, ya que tras estos factores, especialmente el tercero y el cuarto, están los determinantes más importantes de la política social que discutimos anteriormente en el capítulo IV. Pero el análisis que sigue a continuación ayuda a evaluar el impacto de los gastos de esas importantes fuerzas y también pone el énfasis en la importancia de los factores semiautomáticos que funcionan elevando los costes del bienestar en todos los países capitalistas avanzados.

1. Costes relativos crecientes.—Hay una tendencia a que los costes relativos de los servicios sociales se eleven más rápidamente que la media, de forma que se requiere un nivel de gasto más alto año tras año únicamente para mantener el nivel de los servicios. Por supuesto, la inflación afecta a todos los precios y se necesita descontarla cuando consideramos los niveles de gasto, pero estamos hablando de algo que está por encima del incremento del nivel general de precios y nos referimos a él con la siguiente terminología: «efecto de los precios relativos».

Solamente se aplica a los servicios que proporciona el Estado (G.), y no a las transferencias, y es de gran importancia para explicar los costes crecientes del Estado del Bienestar.

Ya que los servicios sociales (como todos los servicios) necesitan mucho trabajo intensivo y puesto que hay menos posibilidad de elevar la productividad para compensar los elevados salarios, los costes relativos de la provisión de estos servicios se elevan año tras año. Efectivamente, lo normal es esperar que la calidad del servicio proporcionado sea más alta habiendo más doctores por paciente, más asistentes sociales por necesidades, más profesores por alumno, y así sucesivamente. Esto contrasta especialmente con la industria, en la cual un aumento de la productividad significa una caída en el tiempo de trabajo necesario para la producción de un coche, o una tonelada de carbón. Por supuesto que hay un enorme problema en la medida del *output* de los servicios sociales, independientemente del número de personas empleadas. Sin los precios libres de mercado, que en la economía capitalista proporcionan un metro muy simple e indiscutible para medir, no hay modo en que el «valor» de su *output* se pueda evaluar. Utilizar «precios sombra» es instalar una lógica capitalista extraña sobre el sector de la economía que se quiere proteger del funcionamiento de la ley del valor, o de las presiones del mercado. El medio usual es asumir que la productividad laboral en los servicios sociales es estática y a continuación medir el *output* en términos del número de personas empleadas.

Sobre esta base los costes relativos de los servicios sociales y la mayor parte de los otros sectores estatales se han elevado sin cesar en el Reino Unido y en el extranjero. Para todos los países de la OCDE, el aumento medio en el nivel general de precios de 1963 a 1973 fue de 4,5 % cada año, mientras que para los servicios del Gobierno (G.) fue del 6,4 %, un tercio más alto. En los servicios sociales los crecientes costes relativos significaron la mitad del incremento en los gastos de servicios hospi-

talarios y educación en la OCDE durante este periodo⁴. En el Reino Unido los crecientes costes relativos fueron especialmente importantes a principios de 1970; de 1970/1 a 1974/5 aumentaron de la forma siguiente⁵:

Vivienda: 41 % más alto que el índice general de precios.
 Sanidad y servicios sociales personales: 13 % más alto que el índice general de precios.
 Educación: 7 % más alto que el índice general de precios.
 Seguridad Social: 1 % más alto que el índice general de precios.

Aunque ésta es una tendencia general justificada por la «tecnología» de estos servicios, hay factores específicos que afectan su ritmo. Por parte de los salarios, la fuerza de los sindicatos de funcionarios estatales es importante. El aumento en los costes relativos de los servicios de sanidad, servicios personales y educación en 1975, en gran parte, reflejó el aumento de los salarios conseguidos por las enfermeras y los profesores como resultado de una lucha más combativa. Los intentos exitosos por parte de las enfermeras de reducir sus horas de trabajo y por parte de los profesores de negarse a la vigilancia durante las comidas en la escuela (de forma que un ejército extra de mujeres que trabajan a tiempo parcial están en este momento empleadas para cumplir esta función) son otros ejemplos más de la forma en que una creciente sindicación y militancia en el sector público ha elevado los costes relativos de los servicios sociales. Pero además subyace el hecho de un cambio importante en la fuerza de tra-

Aumento de
costes relativos
x tecnología
y presión
industrial

⁴ Los datos comparativos de este capítulo proceden de las siguientes publicaciones de la OECO: *Expenditure Trends in OECD Countries 1960-1980* (1972), *Public Expenditure on Education* (1976), *Public Expenditure on Income Maintenance Programmes* (1976), *Public Expenditure on Health* (1977) y *The National Accounts of OECD Countries* (various dates).

⁵ R. Klein et al., *Constraints and Choices*, tabla 4.

⁶ R. Klein et al., *Constraints and Choices*.

35

bajo ocupada en los servicios sociales. En los años de entre guerras los trabajadores en este campo, en gran medida, eran mujeres solteras que trabajaban por muy poco dinero. Los cambios demográficos y económicos en la era de la postguerra han utilizado virtualmente por completo esta fuente tradicional de trabajo, con la consecuencia de que los servicios sociales tienen que competir en el extenso mercado de trabajo y ofrecer salarios atractivos y unas condiciones de trabajo también más atractivas. Por estas y otras razones, entonces, los costes salariales (G_w) se han elevado recientemente (desde 1974) con más rapidez de lo que es normal en el sector estatal.

2. Cambios demográficos.—Desde la guerra la población del Reino Unido ha aumentado alrededor de seis millones. Solamente este hecho, por supuesto, generaría necesidades de toda clase, desde sanatorios de maternidad a hogares de pensionistas, sin otro tipo de cambio.

Pero más importante en la explicación del incremento de costes *per cápita* es el cambio en la estructura de la población, particularmente en las estructuras de edades. Los aumentos respectivos en los diferentes grupos de edades en el Reino Unido en este siglo se ven en el cuadro sinóptico 5.6⁷.

Dentro del mismo aumento general, en cada período hay un cambio clarísimo en la estructura de edades. Mientras que en el primer período la población en edad de trabajar creció más rápidamente que el total, en el período de postguerra creció con dificultades y el crecimiento de la población «dependiente» (niños y ancianos) fue más grande. Este tremendo cambio de rumbo en la estructura de edades de la población refleja predominantemente cambios en las tasas de natalidad. En el período de entre guerras la tasa de natalidad estaba disminuyendo, pero la población trabajadora de entonces se obtenía de las cohortes de edad nacidas antes de la Primera Guerra Mundial cuando las ta-

⁷ J. Thompson, «The growth of population to the end of the century», *Social Trends*, núm. 1 (HMSO, 1970).

sas de natalidad eran más altas, mientras que la generación más vieja nació en un período anterior cuando la natalidad era incluso más alta. Llegando al período de la postguerra, la pequeña cohorte que nació entre las dos guerras entró en los grupos en edad de trabajar y este número más pequeño tuvo que ayudar a un número cada vez mayor de personas de la tercera edad procedentes de la generación anterior a la Primera Guerra Mundial y un número creciente de niños de la generación posterior a la Segunda Guerra Mundial. Claramente el futuro predecible para el último cuarto de este siglo es probablemente una estructura de edades más equilibrada cualquiera que sean las cifras de natalidad y mortalidad. El número de personas dependientes por cada cien personas que trabajan, habiendo disminuido desde 61 en 1919 a 49 en 1941, y habiéndose elevado rápidamente a 66 en 1969, empezará ahora a disminuir otra vez. Las tendencias de población que hemos observado anteriormente han tenido un paralelo casi exacto en la mayor parte de los países capitalistas avanzados: por ejemplo en cada país de la OCDE sin excepción la proporción de personas ancianas se elevó entre 1955 y 1969.

Cuadro sinóptico 5.6

AUMENTO DE LA POBLACION EN EL REINO UNIDO

	1911-41 (%)	1941-69 (%)
Niños (0-14)	-22	+31
Adultos (15-59/64)	+24	+4
Tercera edad (60/65+)	+97	+54
Todas las edades	+15	+15

Todos estos fenómenos tienen un fuerte impacto en el gasto social puesto que los que utilizan primordialmente el Estado del Bienestar son aquellos que están en los grupos de edades dependientes, en concreto los niños y los ancianos. En consecuencia, el período de postguerra

se ha caracterizado por una presión creciente en los servicios sociales más importantes, combinado con un crecimiento menor de la población trabajadora que los proporciona. La presión sobre los costes en asistencia social y en los servicios sociales personales del Reino Unido se puede sacar del cuadro sinóptico 5.7⁸.

Como resultado, especialmente del envejecimiento de la población en el pasado reciente, el Gobierno calcula que los gastos de los servicios sociales personales necesitan crecer 2 % cada año únicamente para mantener su nivel actual.

En el conjunto de la OCDE, el envejecimiento de la población ha tenido un impacto enorme en los programas de seguridad social, abarcando un tercio del aumento de sus gastos.

Cuadro sinóptico 5.7

CRECIMIENTO EN EL GASTO DE SERVICIOS SOCIALES PERSONALES EN EL REINO UNIDO

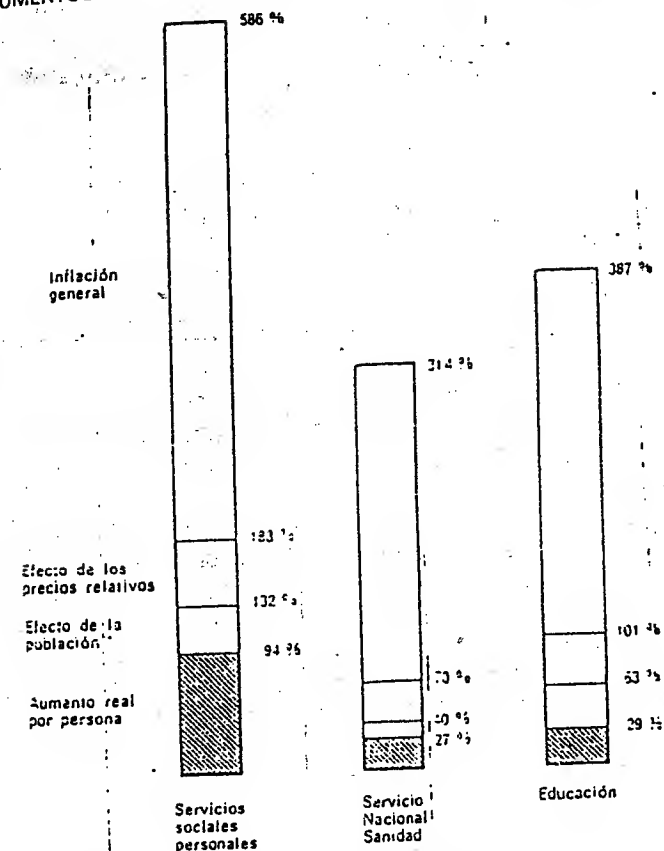
Edad	Gasto por persona (en libras) de los servicios sociales personales	Tasa de incremento de los grupos de edad 1951-73 (%)
0-15	15	+9
16-64	5	+1
65-74	20	+20
75+	95	+18
Todas las edades	15	+6

¿Qué parte del crecimiento en el gasto social británico se explica con estos dos factores «automáticos»? El gráfico 5.2 intenta contestar esta pregunta para el periodo de 1965-75 en tres sectores importantes. El gasto en el Servicio Nacional de Sanidad, por ejemplo, aumentó 314 %

⁸ HMSO, *The Government's Expenditure Plans*, vol. II, Cmd. 6721 (1977), p. 80.

Gráfico 5.2

AUMENTOS EN % DEL GASTO DEL ESTADO EN SERVICIOS 1965-75⁹



⁹ Agradezco a Ken Judge por su ayuda en corregir mis cifras originales de los servicios sociales personales.

* Esto presupone los siguientes incrementos de «necesidades» que surgen solamente de cambios en la población:

Educación* +27 por 100, derivado del cálculo del incremento en el grupo de edad de 5-14 años.

Servicio Nacional de Sanidad +10 por 100, y

Servicios Sociales Personales +20 por 100, utilizando las cifras de *The Government's Expenditure Plans* (1977), vol. II (HMSO), p. 80, para la segunda mitad de la década de los setenta.

FUENTE: CSO, *National Income and Expenditure 1965-67*, Cuadros 2.1, 2.4 y 10.2 (HMSO).

en términos monetarios, pero gran parte de este aumento reflejó la inflación general; teniendo esto en cuenta el crecimiento real ha quedado reducido al 70 %. Sin embargo, este hecho ignora el aumento relativo en los costes del Servicio Nacional de Sanidad, de forma que el crecimiento en gastos reales (en términos de compra) fue solamente del 40 %. El tener en cuenta el envejecimiento de la población y otros factores demográficos reduce el aumento real por usuario a únicamente el 27 % durante el período de diez años. Los dos factores que hemos considerado anteriormente, por lo tanto, significan tres cuartas partes del aumento de los gastos de educación, más de tres quintas partes en sanidad y la mitad en el sector de los servicios sociales personales que están creciendo muy rápidamente (en este apartado hacemos omisión de la inflación general). ¿Pero qué pasa con el resto? ¿Todo esto representa una mejora real en la calidad de los servicios?

③ Servicios nuevos y mejorados.—Esto cubre dos tendencias muy distintas: la primera una extensión en la gama de servicios sociales a medida que más grupos de la población y más categorías de necesidades pueden ser beneficiarios especiales. A menudo esto toma la forma de un cambio de la responsabilidad privada a la pública en un

Una corrección y un apéndice

Expreso mi agradecimiento a Ken Judge, de la Universidad de Kent, por señalarme un error en mis cálculos del gráfico 5.2 que trata de mostrar la proporción del crecimiento del gasto público de diferentes servicios sociales atribuibles a factores específicos. Esto se hizo delectando el gasto total en cada factor. Ciertamente, este procedimiento proporcionará diferentes resultados según el orden en el que se utilicen los factores para deflactar las cifras originales, como resultado de los efectos que interactúan entre los diferentes factores. Por consiguiente, los resultados del gráfico 5.2 son poco fiables y deben desestimarse. Yo espero, en la próxima edición, proporcionar unos cálculos más adecuados. Sin embargo, su omisión no afecta a ninguno de los argumentos de este capítulo.

área particular, como cuando el Medicare y Medicaid se introdujeron en los Estados Unidos. Incluye la introducción de servicios completamente nuevos además de la extensión de los existentes para nuevos grupos y nuevas necesidades. Estos reflejan un crecimiento extensivo del Estado del Bienestar. La segunda, las mejoras en el nivel de los servicios proporcionados por persona. Los servicios en especie se pueden medir mediante tasas de utilización, los beneficios en dinero mediante el nivel de beneficios relativos a los ingresos medios o algún otro nivel. (Estas mediciones son por supuesto susceptibles de error: se asume que más cantidad significa necesariamente mejor calidad). Estas tendencias reflejan un crecimiento intensivo del Estado del Bienestar.

La OCDE recientemente ha llevado a cabo una serie de estudios acerca de la importancia respectiva de estos factores en la explicación del crecimiento de los gastos de sostenimiento de la renta, educación y sanidad. Llegan a la conclusión de que la importancia de cada uno de estos aspectos difiere (tomando todos los países de la OCDE desde los primeros años de 1960 hasta principios de 1970). En el sostenimiento de la renta, la extensión de posibles beneficiarios explica casi todo el aumento real en este gasto dentro de la Seguridad Social (es decir, después de tener en cuenta al impacto demográfico que hemos discutido anteriormente). Los beneficios por persona se mantuvieron al mismo nivel que el aumento de los niveles medios de vida, pero no hicieron nada más que esto. En otras palabras, el coste de la seguridad social en el mundo capitalista avanzado se elevó porque más personas se convirtieron en beneficiarios, no porque el nivel de beneficios se elevara en relación con el de los ingresos medios¹⁰. En el campo de la sanidad ambos factores jugaron un papel. Después de tener en cuenta los costes relativos (muy importantes aquí), más de la mitad del crecimiento del resto del gasto se debió a una mayor cobertura y diversidad de los

¹⁰ Sin embargo, comparado con los rentas netas después del pago de impuestos casi ciertamente se incrementaron.

② Mejoras en el nivel de los servicios proporcionados por persona

distintos sistemas de salud pública, y ligeramente menos de la mitad se debió a una mayor utilización de los servicios sanitarios —especialmente de los servicios generales médicos y de medicinas—. Por otra parte, virtualmente todo el aumento real en los gastos de educación se justificó por una mayor utilización, especialmente de la educación superior.

Estos hallazgos valen para todos los países de la OCDE y, por supuesto, ocultan muy grandes variaciones entre los distintos países. Si volvemos al Reino Unido, vemos que una mayor cobertura (el desarrollo extensivo del bienestar) ha tenido poca importancia durante las últimas tres décadas. Los servicios sociales más importantes se establecieron en la década de 1940 —por ejemplo, la seguridad social de la actualidad y el beneficio de sanidad nacional en 1948—. Esto significa que comparándolo con muchos otros países el Estado del Bienestar británico era en esos años más «maduro» y los aumentos con relación a él desde entonces han sido relativamente pequeños. El crecimiento en los gastos reales que se muestra en el gráfico 5.1, por lo tanto, refleja niveles crecientes de beneficios, mayores tasas de utilización y/o nuevos servicios. En la práctica, han tenido lugar estos tres fenómenos.

En primer lugar el nivel de la mayor parte de los beneficios del sistema de seguridad social ha aumentado más que el índice de inflación general desde 1948, y la mayoría se han elevado más que los salarios medios, especialmente los salarios después de haber pagado los impuestos (las excepciones más importantes son los subsidios familiares desde su creación, y los beneficios a corto plazo y el seguro de desempleo desde 1973)¹¹. En los servicios sociales personales la tendencia hacia residencias más pequeñas para los ancianos, los minusválidos mentales o físicos y los niños sin duda alguna representa una mejora en comparación con los cuarteles de los tiempos victorianos y han elevado los costes por unidad. En se-

¹¹ C. Trinder, «Inflation and the social wage», en P. Willmott (ed.), *Sharing Inflation? Poverty Report 1976* (Temple Smith, 1976).

gundo lugar, al igual que en otros países, la utilización de la educación y algunos servicios sanitarios ha aumentado. Algunas veces, sectores diferentes de los servicios para el bienestar aumentan al unisono como ocurre cuando trabajan más asistentes sociales, de forma que hay más niños objeto de cuidado. En el campo de la seguridad social ha aumentado la adopción de múltiples controles para la concesión de beneficios, en parte como resultado de un énfasis deliberado en la adopción de medidas selectivas. En último lugar, nueva legislación crea nuevos servicios e impone nuevas obligaciones para los Gobiernos centrales y locales. Por ejemplo, en los servicios personales, los últimos años han visto una gran cantidad de legislación —la Ley de Jóvenes y Niños de 1969, la Ley de Personas Minusválidas y Enfermos Crónicos de 1970, el Libro Blanco de 1971 sobre los minusválidos mentales y la Ley de Niños de 1975— las cuales aumentan los gastos sociales¹².

Uniando todos estos factores parece innegable que en ciertos sectores del Estado del Bienestar han tenido lugar mejoras muy reales. Según la OCDE:

En la mayor parte de los países del Mercado Común las medidas de seguridad social en el campo de las pensiones mínimas para ancianos, los ingresos especiales para excombatientes, la financiación o previsión directa de servicios médicos, de medicinas y de mantenimiento del nivel de rentas para los accidentes e inválidos han sido mejoradas de forma considerable en contenido y en amplitud¹³.

Pero antes de que tengamos seguridad de estos hechos, debemos estudiar el último factor —el crecimiento de las nuevas necesidades sociales—. Si la necesidad de servicios aumenta durante los años, la extensión de los servicios puede que no señale ninguna mejora en el nivel de la satisfacción de necesidades.

¹² Ver C. McCreedy, «The personal social services», en R. Klein (ed.), *Inflation and Priorities* (Centre for Studies in Social Policy, 1975).

¹³ OCDE, *Expenditure Trends*, p. 77.

4. Necesidades sociales en aumento.

Este hecho crea problemas conceptuales extremadamente difíciles, pero interesantes. A un nivel este proceso se entiende con facilidad. Por ejemplo, el aumento del desempleo desde 1967 y especialmente desde la crisis de 1974 ha aumentado automáticamente la «necesidad» del seguro de desempleo. Entre 1974 y 1975 las personas que recibían seguro de desempleo en Inglaterra y/o ayudas suplementarias por desempleo, se multiplicó por dos y los costes se duplicaron también— desde alrededor de 400 millones de libras a más de 800—. Claramente, ignorar este crecimiento de las necesidades cuando se intenta explicar este aumento de gastos sería absurdo. Pero a un nivel mucho más general el impulso inexorable e imprevisible del desarrollo capitalista genera continuamente nuevas necesidades. Titmuss¹⁴ ha analizado una de las funciones más importantes del Estado del Bienestar y ha dicho que es la compensación de las víctimas por la falta de bienestar que sufren como resultado del «progreso económico». Numerosos «problemas sociales», desde las personas que sin cumplir la edad de jubilación han quedado desempleadas hasta las víctimas de la reforma de la planificación urbana, y hasta los niños de la talidomida, se puede interpretar como si fueran costes sociales asociados con un rápido progreso económico y tecnológico. Ya hemos tenido ocasión para rechazar una explicación puramente mecanicista del desarrollo de la política social a lo largo de estas líneas, pero es extremadamente útil como un instrumento en la evaluación del impacto en los servicios sociales. Por ejemplo, el replanteamiento de la planificación de las ciudades es predominantemente una consecuencia del funcionamiento anónimo del mercado de la propiedad urbana, con el Gobierno local y central haciendo poco más que modificar, regular o, incluso a veces, animar a esas fuerzas poderosas¹⁵. Pero consideremos las nuevas necesidades sociales que esto ha

¹⁴ R. Titmuss, *Commitment to Welfare* (Allen and Unwin, 1968).

¹⁵ C. Pickvance, «Physical planning and market forces in urban development», *National Westminster Bank Review*, agosto 1977.

causado. Familias de jóvenes con niños cada vez están más segregadas de sus padres quienes en épocas anteriores habían proporcionado una función de apoyo esencial. Si la madre ahora desea trabajar debe ir a pedir a la autoridad local una guardería o algún otro tipo de sustituto. Si, como ha ocurrido, el Gobierno se niega a aumentar los centros de cuidado de niños, de forma inevitable, se originan una serie de alternativas no satisfactorias, tal como el aumento de personas que cuidan niños y que no están registradas en ningún sitio¹⁶. Por otra parte, los ancianos que no pueden salir de su casa también quedan separados de su familia, en concreto de sus hijos, y requieren una ayuda estatal creciente a través de personas pagadas por el Estado que vayan a su casa a ayudarles o requieren ser llevados a una residencia¹⁷. Esto no quiere decir, por supuesto, que los cambios que han ocurrido no sean deseables, pero el resultado ha sido un aumento de la necesidad de servicios sociales muy personales y de aquí un aumento del gasto de estos servicios sociales. Si, por el contrario, la política del Estado es trasladar más responsabilidades a la «familia y comunidad» (siguiendo la reorganización de Seabihm) y, si en la práctica, esto puramente significa que todo vuelve a la «familia», entonces el peso físico y psicológico sobre los individuos aumentará sin proporción.

Ahora ya estamos en una situación en la que podemos formular los efectos de las necesidades en aumento con más rigor¹⁸. Es esencial hacer una clara distinción entre los outputs de los distintos servicios sociales y las satis-

¹⁶ B. Jackson, «The childminders», *New Society*, 29 noviembre 1973.

¹⁷ Ver R. Moroney, *The Family and the State: Considerations for Social Policy* (Longman, 1976).

¹⁸ Esto parcialmente se extrae del trabajo realizado por la ONU y desarrollado en Drewnowski, *On Measuring and Planning the Quality of Life* (Mouton, 1974). P. Knox, *Social Well-being: A Spatial Perspective* (Oxford University Press, 1975) y D. Smith, *Human Geography: A Welfare Approach* (Edward Arnold, 1977), proporcionan unos adecuados resúmenes de la literatura sobre indicadores sociales y análisis de los niveles de vida, aunque el análisis de Smith adolece de una combinación ecléctica con la economía del bienestar ortodoxa. Todavía está por ver un análisis marxista de las necesidades, aunque el libro de A. Heller, *The Theory of Need in Marx* (Allison and Busby, 1976) proporciona una base inicial sobre la que investigar.

facciones de las necesidades finales disfrutadas por sus consumidores. Esto requiere que la última, es decir la satisfacción sea medida independientemente de lo primero. No es mi intención discutir la literatura acerca de la forma en que se puede medir la satisfacción de las necesidades en este momento, pero baste decir que los índices de salud, movilidad, independencia y otras necesidades básicas han surgido y se han desarrollado en años crecientes¹⁹. Todavía estamos muy lejos de poder relacionar éstos con los *Inputs* de los servicios sociales prestados, pero, de cualquier forma, la distinción se debe hacer en teoría. Si, entonces, el desarrollo capitalista crea constantemente nuevas necesidades, se puede pensar que un crecimiento continuo en el *output* de los servicios sociales quizás no signifique un crecimiento similar en la satisfacción de las necesidades de las personas. Esta satisfacción incluso puede decrecer. En otras palabras, los servicios sociales pueden seguir funcionando con el fin únicamente de permanecer como están. Los efectos de los recortes recientes en el Estado del Bienestar son, por lo tanto, mucho más críticos que lo que la consideración de los niveles de gasto únicamente sugiere.

El punto que hemos apoyado anteriormente se ilustra en la parte de abajo del gráfico 5.3. Parte o todo el aumento en el *output* de los servicios puede ser necesario para satisfacer nuevas necesidades. Por ejemplo, el número de niños en guarderías se elevó desde 22.000 en 1966 a 26.000 en 1974 y el número de ancianos que recibe ayuda en su propia casa se elevó de 329.000 a 514.000.

Sin embargo, los efectos de un mayor número de familias con solamente el padre o solamente la madre y de un mayor aislamiento de los ancianos puede haber generado un aumento mayor en la necesidad de estos dos servicios. No lo podemos afirmar con seguridad pero con las estadísticas disponibles es altamente probable. Los ser-

¹⁹ Ibid. Ver también K. Wright, "Alternative measures of the output of social programmes: the elderly", en A. Culyer (ed.), *Economic Policies and Social Goals* (Martin Robertson, 1974).

vicios para enfermos mentales han aumentado en todos los países capitalistas avanzados, pero esto debe ser puesto al lado del enorme aumento de las enfermedades mentales²⁰.

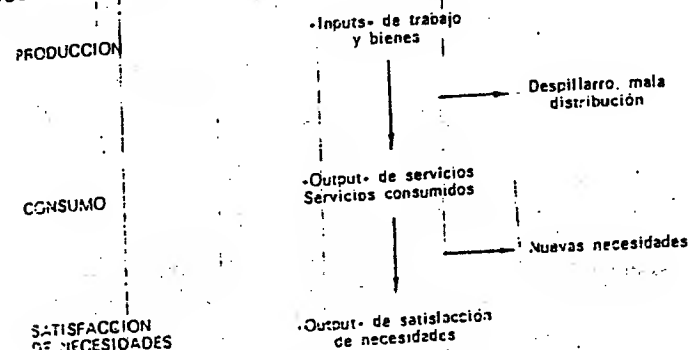


Gráfico 5.3

El gráfico 5.3 también muestra una segunda causa que aumenta el desequilibrio todavía más entre el gasto de la producción de servicios y la satisfacción de necesidades finales: la mala distribución o el desperdicio en la organización o en la forma de concesión de los servicios. La reorganización de los distintos ministerios de servicios sociales en la década de los setenta, por ejemplo, se piensa que tuvo como consecuencia una mayor burocratización y trabajo supervisor y administrativo innecesario, etc. Si hay alguna verdad en esta evidencia, cada vez mayor, entonces el crecimiento en los gastos en este área sobrevalora el nivel real de servicios proporcionados. Volveremos a estas cuestiones en los dos siguientes capítulos. Pero ahora observemos que los costes en aumento, la estructura cambiante de la población y la emergencia de nuevas necesidades probablemente justifican todo el aumento de los gastos sociales desde la Segunda Guerra Mundial. Muy poco, o casi nada representa una mejora real en la satisfacción de necesidades.

²⁰ OCDE, *Public Expenditure on health*, p. 41.

-Costes en aumento
-Cambios demográficos
-Emergencia de nuevas necesidades

Justificación aumento del gasto social de posguerra

91

① Financiación, ② administración y ③ planificación:
la centralización del Estado del Bienestar

¿Cuáles son las consecuencias del crecimiento del Estado del Bienestar y de los gastos sociales en la era de la postguerra? Ahora vamos a ver, únicamente tres áreas: la financiación de gastos para el bienestar, el papel del Gobierno local en su provisión y la administración y planificación del Gobierno central.

Cualesquiera que sean las razones más inmediatas del crecimiento del coste del Estado del Bienestar éste tiene que ser financiado mediante un medio u otro. Hay tres formas básicas de hacerlo —elevando los impuestos, cobrando los servicios estatales y mediante deuda pública—.

Los impuestos siempre han proporcionado la mayor parte de la financiación en los países de la OCDE. Incluye no solamente los impuestos directos sobre la renta de las familias y de las empresas, sino también impuestos indirectos, impuestos aduaneros, contribuciones a la seguridad social, impuestos locales e impuestos que gravan la propiedad y diversos impuestos sobre los capitales y los patrimonios. Las rentas comerciales comprenden los ingresos obtenidos de los servicios gubernamentales que se venden (ya sea a un precio de mercado o a un precio subvencionado) tales como los alquileres de las viviendas hechas por el Estado en Inglaterra, junto con muy diversas tarifas obtenidas por la prestación de ciertos servicios tales como la parte que paga el usuario en la compra de los medicamentos. La Deuda Pública inevitablemente debe formar el resto del gasto que no se ha cubierto mediante las dos fuentes de ingresos anteriormente citadas.

El aumento dramático de los gastos estatales de todo tipo no fue financiado mediante un crecimiento a largo plazo de la Deuda Pública hasta 1975 aproximadamente. El cuadro sinóptico 5.1 muestra que los ingresos estatales se han elevado más o menos paralelamente con los gastos en el Reino Unido durante este siglo (con una excepción muy breve después de la Primera Guerra Mundial), desde el 11 % del PNB en 1910 a casi la mitad del PNB en 1971.

De esta cantidad la mayor parte procede de impuestos —antes de la guerra las rentas comerciales eran insignificantes y desde entonces han aumentado hasta llegar al 6 ó 7 % del PNB—. Este modelo se repitió en todos los países de la OCDE en el período de la postguerra con la excepción importantísima de los Estados Unidos. Excluyendo a los Estados Unidos, la imposición total de los otros países de la OCDE aumentó 4.7 % por año desde 1954-1955 aproximadamente hasta 1968-69: más rápidamente que el aumento del gasto corriente que creció a un ritmo del 4.4 % por año. (En los Estados Unidos apareció un déficit muy alto del Estado en la década de los sesenta como resultado de la incapacidad del Estado o la falta de voluntad de financiar la guerra en el sureste asiático mediante la elevación de impuestos.) Pero durante la depresión sin precedentes de mitad de los 70 el endeudamiento estatal se elevó a niveles récord en muchos países. En el Reino Unido entre 1971 y 1975 la diferencia entre el gasto y el ingreso llegó a ser el 11 % del PNB requiriendo que el Estado se endeudase en una cantidad de once billones de libras en 1975. Las causas y las consecuencias de esta «crisis fiscal del Estado» se discuten en el capítulo siguiente. Por ahora observemos que el crecimiento del Estado del Bienestar y otras actividades dentro del capitalismo avanzado también han ocasionado un enorme aumento de los impuestos.

La forma en que tuvo lugar este gran volumen de impuestos en el Reino Unido en 1975 fue como sigue:

Impuestos directos	Impuestos sobre la renta	43 %
	Contribuciones de la seguridad social	18 %
Total		61 %
Impuestos indirectos	Impuestos sobre el consumo	23 %
	Impuestos locales	10 %
Impuestos sobre el capital		2 %
Total (=100 %)		£37.9 billones
Impuestos directos sobre los asalariados		45 %
Impuestos directos sobre las empresas		16 %
Total		61 %

42

T. de los asalariados 45% 78.1.

3/5 partes
del presupuesto
es x IMPUESTOS

Tres quintas partes del total procede de impuestos

directos incluyendo las contribuciones personales a la seguridad social (que son una deducción obligatoria como cualquier otro impuesto). De esta cantidad, la mayor parte

(tres cuartas partes y en este momento todavía están aumentando) se consigue de trabajadores individuales a través del impuesto sobre la renta y de los descuentos por

seguridad social. Los impuestos sobre el gasto, y principalmente los impuestos del tabaco, del alcohol y del petróleo,

además del IVA (impuesto sobre el valor añadido), significan más de una cuarta parte de los impuestos y los de

los entes locales (el impuesto sobre la propiedad) otro 10 %, mientras que los impuestos sobre el capital son

insignificantes. Durante muchos años han sido los impuestos directos los que han aumentado más financiando el

papel creciente del Estado —antes de la Primera Guerra Mundial eran menos de un tercio del total— y dentro de

este total, una parte creciente ha sido trasladada de las empresas a los asalariados. Hasta la década de 1970 los

ingresos a través de los impuestos indirectos oscilaron alrededor de un tercio del total, pero últimamente ha decre-

cido muchísimo. Los impuestos locales han bajado gradualmente como fuente significativa de ingresos, desde

alrededor de un 30 % antes de la Primera Guerra Mundial hasta el 10 % hoy en día: una tendencia cuyas repercusiones

para la financiación y el futuro de los Gobiernos locales se discute más adelante ²¹.

La mayor parte de estas tendencias son evidentes en todo el mundo capitalista avanzado ²²: el aumento en

los impuestos personales sobre la renta y los impuestos de la seguridad social, el estancamiento de los impuestos

sobre el gasto, el declinar a niveles muy bajos de la imposición sobre las empresas, y el giro desde los impuestos

locales a los impuestos centrales. Pero al igual que con los modelos del gasto estatal, la similitud de tendencias

²¹ Este dato está sacado de la CSO, National Income and Expenditure (varios años) y del London and Cambridge Economic Service, The British Economy: Key Statistics.

²² OECD, Towards Full Employment and Price Stability (Junio 1977).

enmascara estructuras muy diferentes de impuestos. Como proporción del PIB en 1973-75 el peso total de los impuestos varió desde 47 % en Noruega a un 21 % en Japón. Los países escandinavos y Holanda ocuparon los puestos superiores del gráfico, los países del Mercado Común la posición intermedia (en el Reino Unido fue 35 %) y los Estados Unidos (29 %) cerca de la última posición. Los países europeos del continente se basan más en la contribución de la seguridad social que el resto del mundo, mientras que en los Estados Unidos y en el Japón los impuestos indirectos sobre el gasto son más bajos y los impuestos sobre las empresas son más altos que en cualquier otro lugar. Por otra parte, hay alguna evidencia de «armonización» entre los sistemas fiscales y de seguridad social británico y europeo en años recientes.

Los papeles respectivos del Gobierno central y local en la obtención y el gasto de este dinero también son de gran importancia. La mayor parte del gasto es en educación, vivienda y los servicios sociales personales. Estos son llevados a cabo por los entes locales en el Reino Unido. En otros países, como en los Estados Unidos, el Gobierno local todavía juega un importante papel en la administración de los programas para el sostenimiento de la renta. El Gobierno local es claramente una parte del aparato estatal en las sociedades capitalistas, pero tiene gran importancia por razones políticas, económicas, y sociales, y todavía juega un papel importante en la provisión directa de servicios sociales. En 1975, la educación, la vivienda y los servicios sociales personales significaron dos tercios del gasto total de los entes locales en el Reino Unido. Si tomamos como ejemplo todo el gasto de los entes locales, éste ha crecido rápidamente como parte del PNB de forma particular desde los primeros años de la década de los sesenta:

1961	1961	1971	1973	1975
9.8 %	11.4 %	15.5 %	17.1 %	18.6 %

Mayor parte de
Gasto social
- Educación
- Vivienda
- Servicios
sociales

43

Indicador
general

Como parte del gasto total del Gobierno central y del Gobierno local, también se ha elevado: desde un cuarto del total en 1951 a alrededor de un tercio en la década de 1970. Además, más de las tres cuartas partes del gasto local es en bienes y servicios, por lo tanto su impacto es proporcionalmente más grande que el del Gobierno central —como indica la mayor cantidad de trabajadores dependientes de los entes locales (cuadro sinóptico 5.4).

Claramente, los entes locales son las principales agencias del gasto en servicios sociales. Al mismo tiempo, hemos visto que no son una fuente importante de financiación para el Gobierno: los impuestos locales, significan menos de un tercio de todos los ingresos del Estado. Las tasas son un impuesto fundamentalmente estático: sus ingresos no se elevan automáticamente año tras año como el del impuesto sobre la renta. Cada año se debe conseguir una contribución más alta de una forma deliberada por la autoridad local, y esto a menudo es una decisión política—muy poco popular y de gran importancia para las elecciones. Por esta y otras razones, los impuestos locales cada vez han hecho frente a una proporción más pequeña del gasto de los entes locales en los últimos diez años, cayendo desde el 39 % en 1965 al 27 % en 1975. Al mismo tiempo, el Gobierno central ha vuelto a establecer su posición como una fuente importante de créditos para proyectos locales de inversión.

Entonces, nos enfrentamos con una aparente paradoja: el gasto de los entes locales, especialmente en servicios sociales, se ha elevado muy rápidamente hasta un tercio del gasto estatal total, pero los ingresos impositivos de los entes locales de igual forma han decrecido rápidamente hasta ser una décima parte de los ingresos públicos. El desequilibrio se ha cubierto mediante un creciente flujo de fondos del Gobierno central al local, elevándose desde el 39 % en 1965 al 55 % en 1975 —lo que significa el doble de los ingresos por impuestos locales—. En una palabra, Whitehall recauda más de lo que gasta, y los ayuntamientos gastan más de lo que recaudan. El mecanismo princi-

pal para efectuar la transferencia necesaria de dinero es el sistema de subvenciones del Gobierno central —un arma cada vez más importante de política económica y social en sentido propio.

Como muchos otros rasgos del Estado del Bienestar británico, el sistema moderno de subvenciones se estableció en 1948. Hoy en día la mayor parte es cubierta mediante el Rat Support Grant (RSG), pero también hay ciertas subvenciones muy específicas, por ejemplo para la política y los programas comunitarios recientes tales como ayuda urbana. El RSG, se negocia anualmente entre el Gobierno central y las asociaciones de entes locales. El primero fija la cantidad general que toma en consideración el nivel deseado de gastos locales para el año financiero siguiente y la parte de este total que él considera debería ser financiada a través de tasas. El total del RSG se divide a continuación en tres «elementos» diferentes. El elemento de necesidades que cubre la mayor parte, alrededor de dos tercios, y se relaciona con la cantidad que las diferentes áreas necesitan gastar en sus servicios más importantes, cantidad que surge de factores tales como el número de niños de edad escolar y el número de ancianos. El elemento de recursos compensa de forma parcial las diferencias en el valor sobre el cual se puede imponer el impuesto que las autoridades evalúan por habitante y, en consecuencia, la capacidad de financiación mediante impuestos. Esto viene del Exchequer Equalisation Grant de 1948 y es un medio muy importante de redistribución geográfica de los recursos, pero no es más de una cuarta parte del total del RSG. El elemento local ha sido utilizado en los años setenta para limitar el aumento en las contribuciones pagadas por la propiedad, principalmente como parte componente de la estrategia anti-inflacionista. No es posible, en este momento, y en este libro, examinar la importante influencia de esta estructura de subvenciones para los entes de diferente tipo, tales como las ciudades en comparación con las provincias. Aunque está más centralizado y, de esta forma, es más redistributivo que por ejemplo el sistema de

(2)

Estado de Beas

Gobiernos locales
dependientes del
Gobierno central
por su financiación

los Estados Unidos, es probable que el peso del elemento «necesidades» en el total se oponga al elemento de los «recursos» y beneficie a aquellos entes locales, que, por ejemplo, tengan una proporción más alta de alumnos que permanezcan en la escuela después de cumplir dieciséis años (es decir áreas más ricas, de clase media) ²³. La conclusión relevante para nuestro objetivo en este libro, sin embargo, es que los entes locales se han hecho muy dependientes del Gobierno central para su financiación.

La creciente dependencia de los entes locales de Whitehall para la financiación ha agravado recientemente la posición ya de por sí débil del Gobierno local en Inglaterra y en Gales. «El Gobierno local en la Inglaterra moderna es creación del Parlamento... los entes locales están obligados a proporcionar ciertos servicios y se les pueden permitir proporcionar otros. No pueden hacer absolutamente nada más que cueste dinero» ²⁴. Siguiendo la reorganización crucial del Gobierno local en 1882, 1888 y 1894, las nuevas autoridades asumieron mayores responsabilidades en los nuevos servicios sociales. De alguna forma, el periodo de entre guerras señaló su giro más importante, ya que desde esa época han tenido lugar una aparentemente irreversible disminución en sus funciones y en su autonomía financiera (al mismo tiempo que su papel como ente de gasto ha aumentado). En 1934, la responsabilidad de la ayuda al desempleo se quitó de las manos de las autoridades locales, en 1948 pasó lo mismo con toda la asistencia pública y la mayor parte de los servicios sanitarios, en 1974 el resto de los servicios de sanidad que aún tenían más los servicios de agua y alcantarillado. Pero el Gobierno local también ha sido reorganizado de formas diversas. En 1974 las áreas bajo autoridad local fueron fusionadas en menos áreas y más grandes. Dentro de estos entes locales más grandes,

²³ CDP, *Rates of Decline: An Unacceptable Base of Public Finance* (COP Information and Intelligence Unit, 1976).

²⁴ Lord Redcliffe-Maud y B. Wood, *English Local Government Reformed* (Oxford University Press, 1974), p. 10.

se ha extendido la práctica de dirección corporativa ²⁵. La omisión significativa dentro de esta lista de «reformas» locales es toda la reestructuración de su base financiera, que ha contribuido a una mayor dependencia del Gobierno central.

Relacionada con estas dos tendencias —el peso creciente de los impuestos y el declive del Gobierno local— hay una tercera: la reestructuración del Gobierno central y su administración y la planificación de los servicios sociales. Una prueba de ello es el desarrollo de procedimientos sistemáticos para la planificación del gasto público. Desde 1961 se han llevado a cabo planes muy extensos de gasto público para cada uno de los siguientes cinco años. Desde 1961 éstos se han publicado como Libros Blancos anuales sobre el Gasto Público. En último término, las decisiones más importantes sobre el nivel de gasto público y su distribución entre los distintos ministerios se han tomado por el Gobierno, pero el Ministerio de Hacienda apoyado por el Banco Nacional tiene una voz poderosa en esto. Glennerster ²⁶ llegó a la conclusión de que Inglaterra, con su fuerte poder ejecutivo, especialmente la Hacienda, y con un poder legislativo relativamente débil, ha desarrollado un sistema poderoso de planificación para el futuro, en contraste con los Estados Unidos. Esto se revela en un cambio reciente: la institución de límites monetarios. Dos tercios del gasto aprobado está ahora sujeto a límites monetarios: un techo planificado, en términos monetarios; sobre la magnitud que se estima inicialmente puede ser incrementada mediante créditos suplementarios. A través de aprobaciones de créditos para gastos de inversión y el RSG, Whitehall también puede someter todo el gasto de los entes locales a unos rígidos límites monetarios. Esta nueva técnica ha jugado una parte importante en la aplicación de

²⁵ Ver H. Page, «Local government in decline» y «Local government — the final phase?», *Three Banks Review*, núm. 90, 1971 y núm. 106, 1975. Para un detallado estudio marxista de algunos recientes desarrollos sobre el gobierno local, ver C. Cockburn, *The Local State: Management of Cities and People* (Pluto Press, 1977).

²⁶ H. Glennerster, *Social Budgets and Social Policy* (Allen and Unwin, 1975).

(3) Planificación
de los fondos
del Estado
y gasto
público

45

«recortes» en el gasto público que se discute en el capítulo VII.

Otro aspecto de la reestructuración de la maquinaria del Gobierno central ha sido la reestructuración de enormes «superministerios» tales como el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social que funciona con sistemas administrativos de control. Una planificación sistemática para el futuro de los servicios sanitarios y de la seguridad social se ha desarrollado dentro de este marco desde 1974, cuando la estructura del Servicio Nacional de Sanidad se modificó para asegurarse un control más efectivo por parte del Gobierno central. Glennerster concluyó su estudio de la financiación de los servicios sociales en el Reino Unido y en Estados Unidos de la siguiente forma: «lo que vemos surgiendo en el Servicio Nacional de Salud es el más jerárquico de los sistemas planificadores que nos hayamos encontrado hasta ahora, ya en América, ya en el Reino Unido».²⁷

El giro hacia la financiación central, la atrofia del Gobierno local y la extensión de sistemas centralizados de planificación dentro del Gobierno central son todos ellos componentes de un proceso que yo denominó «la centralización» del Estado del Bienestar. Aunque esto se ha discutido con referencia a los cambios dentro del Reino Unido, es una tendencia que tiene paralelos bastante exactos en todo el mundo capitalista avanzado. Por ejemplo, en los Estados Unidos el Gobierno Federal ha financiado y gastado una creciente parte del gasto para el bienestar, mientras que el papel de los Estados y de los Gobiernos locales a disminuido. Los ingresos de cada Estado y los locales son estáticos por lo general pero sus gastos, en los servicios sociales en concreto, son muy dinámicos; mientras que los ingresos por impuestos federales son altamente dinámicos, pero sus gastos lo son mucho menos. El control centralizado del presupuesto también se ha extendido en este siglo en los Estados Unidos especialmente en 1920 cuando se creó la Oficina Presupuestaria y en 1961-62 aproximada-

²⁷ Ibid., p. 153.

mente, con la introducción de los presupuestos por Programas (PPBS)²⁸. Sin embargo, una comparación entre el Reino Unido y los Estados Unidos muestra diferencias muy interesantes. Hablando en términos generales el Estado británico y el Estado del Bienestar británico están mucho más centralizados en términos de programas, financiación, administración y planificación. En muchos aspectos la introducción del presupuesto por programas en los Estados Unidos fue un sustituto de la falta de reforma administrativa y de centralización dentro del Estado americano²⁹. El Reino Unido, con un sistema de Gobierno local fuertemente limitado, con un aparato legislativo relativamente débil, con un funcionariado público establecido hace mucho tiempo y una hacienda poderosa, está mucho más avanzado en el camino hacia un Estado del Bienestar centralizado que los Estados Unidos. Pero ambos países están caminando en la misma dirección.

Esto nos trae de vuelta a la discusión del capítulo anterior. La centralización del Estado del Bienestar no es únicamente una respuesta a las implicaciones que tiene el gasto público para su crecimiento, aunque éstas sean importantes. También refleja el requerimiento político de una «dirección política con conciencia de clase» capaz de representar los intereses a largo plazo del capital en el campo del bienestar dentro del contexto de las presiones en aumento por mejores servicios, procedentes del movimiento obrero y de otros lugares de la sociedad. La fuerza relativa del movimiento obrero británico y la «madurez» relativa del Estado del Bienestar británico proporcionan explicaciones adicionales de por qué esta tendencia se ha desarrollado hasta un grado tan alto en este país.³⁰

No obstante, las presiones económicas han ocupado un primer plano de forma creciente en la aceleración de

²⁸ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (St James Press, 1973), capítulo 3.

²⁹ H. Glennerster, *Social Service Budgets and Social Policy*, especialmente el capítulo 8.

³⁰ Esta amplia conclusión claramente necesita de un análisis comparativo más sistemático para apoyarla o refutarla.

Por q' se centraliza el Estado?
Implicaciones del gasto público
Requerimiento político de un desarrollo político con conciencia de clase

este proceso en Gran Bretaña, especialmente desde los primeros años de la década de 1960. El rápido crecimiento del gasto social en este país y en el extranjero desde esos años, ha creado nuevos problemas y contradicciones con los cuales cada nación tiene que vérselas. El siguiente capítulo examina estos problemas con más detalle.

6. El Estado del Bienestar y la economía capitalista

Trabajo no productivo y Estado

¿Este extensivo crecimiento del gasto estatal en los servicios sociales y en otras partidas ha beneficiado o ha dañado el sector capitalista de la economía? ¿Ha promovido o ha paralizado los beneficios y la acumulación de capital? Esta es la pregunta más importante que este capítulo tiene la intención de contestar. Para hacerlo, este capítulo presentará los rasgos más importantes de la economía capitalista avanzada en la forma de modelos simplificados y abstractos. Estos modelos se utilizan para ayudar a contestar la pregunta de la forma más claramente posible, haciendo caso omiso de otros numerosos factores que se introducen en el mundo real. En el capítulo VII veremos al «aquí y ahora» con el fin de estudiar con más detalle las relaciones entre el crecimiento del Estado del Bienestar y la crisis económica actual en Gran Bretaña y en todo el mundo.

Desde la década de 1940, cuando las ideas de Keynes ganaron influencia en los círculos gubernamentales, la contestación ortodoxa a esta pregunta se ha enfocado sobre el efecto del gasto estatal sobre la demanda agregada de la economía. El gasto estatal de cualquier clase elevará la demanda de bienes y servicios en el sector ca-

Crecimiento
del gasto social
Juega a favor de
capital

Respuesta
con Keynes
Demanda agregada

pitalista, aunque la manera en que esto ocurra dependerá de la categoría del gasto (véase el capítulo V). El caso de las compras estatales, ya sea de armas o de medicinas, aumenta la demanda directamente; en el caso de transferencias o de empleo estatal lo hace de forma indirecta, proporcionando a los pensionistas o funcionarios del Estado dinero para comprar bienes y servicios. Así pues, si no cambia ninguna otra cosa en la economía, un incremento en el gasto gubernamental aumentará la demanda agregada de la economía y, si hay desempleo en esos momentos, aumentará la producción y el desempleo decrecerá. Esto ocurre de forma directa si el empleo público aumenta, pero también ocurrirá, aunque no necesariamente en el mismo grado, si se elevan las transferencias o las compras. Por supuesto, otras cosas no necesariamente permanecerán igual, y una de éstas es el nivel de impuestos. Vimos en el capítulo V cómo la mayor parte del crecimiento en el gasto ha sido financiado mediante incrementos en los impuestos. Impuestos más altos reducen la demanda agregada en la economía, o directamente, como en el caso del impuesto sobre la renta y similares, o indirectamente, si se elevan los impuestos indirectos, sobre el gasto (con tal de que todo lo demás permanezca igual —ceteris paribus—).

Se podría pensar, por lo tanto, que un aumento igual del gasto del Gobierno y de los impuestos tendría un impacto neutral sobre el nivel de la demanda y la actividad económica: unos impuestos más altos restarían tanto como añadirían unos elevados niveles de gasto estatal. De hecho, el equilibrio exacto dependerá del modelo de gastos y de impuestos y otras cosas: en el Reino Unido se ha calculado que los ingresos impositivos necesitan exceder el gasto alrededor del 8 % con el fin de que los presupuestos tengan un impacto neutral sobre la renta nacional¹. No obstante, el principio general se mantiene: ajustando los niveles de impuestos apropiadamente el Gobierno no puede financiar un nivel creciente de gasto estatal sin afectar el

¹ G. Maynard y W. van Ryckegham, *A World of Inflation* (Batsford, 1976), capítulo 6.

nivel de demanda agregada y la producción. Si la economía tiene desempleo, unos presupuestos expansivos pueden asegurar el pleno empleo; si la economía ya está funcionando con nivel de pleno empleo o similar, entonces éste se puede mantener, pero surge un nuevo problema: el de la inflación. Si la demanda agregada excede la oferta de bienes y servicios, entonces tendrán lugar aumentos en los precios y aparecerá la espiral de la inflación. No obstante, las ideas básicas anteriores no son simuladas. En términos de demanda agregada el crecimiento del Estado del Bienestar no es ni perjudicial ni beneficioso mientras que los impuestos aumenten de igual manera.

Todo esto se centra en lo que la economía política denomina como proceso de realización. Esto explica cómo el Estado permite que la producción de la economía pueda ser realizada o vendida. No se considera el efecto de la actividad del Estado sobre la producción de mercancías. En términos marxistas, solamente se enfoca la realización de la plusvalía sin prestar atención a su producción. Pero en años recientes, según se ha apreciado, es una laguna muy seria y han surgido otros enfoques que intentan llenar el vacío. Nuestro objetivo en esta sección es utilizar la economía política marxista para el estudio de estos problemas y, en particular, los conceptos de Marx de trabajo productivo y trabajo no productivo².

Como vimos en el capítulo II, Marx demostró que el origen de la plusvalía está dentro del proceso capitalista del trabajo. El trabajador intercambia su trabajo con el capital para producir un valor mayor que el de su fuerza de trabajo. Así pues, desde el punto de vista del capital, el trabajo es productivo si favorece la propia

² R. Sutcliffe, «Keynesianism and the stabilisation of capitalist economies», en F. Green y P. Nore (eds.), *Economics: An Anti-Text* (Macmillan, 1977).

³ Lo que sigue resume el argumento desarrollado a un más amplio nivel en el anterior trabajo: I. Gough, «Marx's theory of productive and unproductive labour», *New Left Review*, 76, 1975.

Ian Gough, «La teoría del trabajo productivo e improductivo en Marx», en *Crítica de la Economía política*, núm. 3, Barcelona, Fontamara, 1977, y también en *Revista del Trabajo*, núm. 48, 1974. (La primera es una retraducción del francés.)

En términos de la demanda agregada el crecimiento del gasto social no es beneficioso ni perjudicial si los impuestos aumentan de manera igual.

Estos temas están en la realización de la plusvalía y no en la producción.

expansión del capital produciendo plusvalía. Todos los trabajadores que están colectivamente ocupados en la producción dentro del sector capitalista son productivos únicamente sobre este fundamento. Esto nos deja dos grupos claramente distintos de trabajadores que Marx categorizó como no productivos. En primer lugar, los trabajadores de la esfera de la circulación, por ejemplo, los trabajadores administrativos, los vendedores, los trabajadores de la publicidad, muchos trabajadores del comercio, y así sucesivamente. Aunque el capital los emplea de la misma forma en que emplea a los trabajadores productivos, ellos ayudan a realizar el valor que está implícito en las mercancías, de ninguna forma lo producen. Este concepto del trabajo no productivo ha sido criticado por diversas causas, pero estas críticas podemos ignorarlas por el momento en nuestra discusión.

El segundo grupo de trabajadores no productivos es, sin embargo, de gran importancia para el estudio de los servicios sociales. Comprende los trabajadores, especialmente, del sector estatal que no son empleados por el capital en forma alguna y que, por lo tanto, no producen ni valor ni plusvalía. Los trabajadores de las industrias nacionalizadas y de otras empresas comerciales estatales se excluyen de esta categoría si producen mercancías para la venta y en el proceso realizan plusvalía, o por lo menos cubren los costes de producción. Esto deja a un lado a todos los trabajadores estatales que producen servicios y bienes que no se venden y que, por lo tanto, no asumen la forma de mercancías: son los empleados en los servicios sociales, además de los que están empleados en el aparato administrativo, judicial y represivo del Estado. Todos estos grupos de trabajadores, dijo Marx, son financiados con los ingresos estatales, no con el capital. En estos sectores no se emplea dinero para comprar fuerza de trabajo y medios de producción para producir mercancías que se puedan vender por un precio mayor que los valores ori-

4 Ver J. Harrison, "Productive and unproductive labour in Marx's political economy", Bulletin of the Conference of Socialist Economists, otoño 1973.

ginales empleados en su producción. En lugar de esto, las inversiones de equipo y de trabajo se financian normalmente mediante los impuestos y el producto final se consume sencilla y directamente como un valor de uso: no se genera ninguna plusvalía.

En este momento se debe observar que el concepto de Marx de trabajo no productivo bajo el capitalismo no tiene absolutamente nada que ver con si el output producido es un bien o es un servicio, ni con su inherente utilidad o deseabilidad. Una empresa capitalista puede emplear trabajadores para producir servicios que realicen plusvalía para ella de la misma forma que la producción de bienes. De forma similar, un producto inútil o claramente dañino también implica trabajo productivo si se ha producido en el sector capitalista con el fin de obtener un beneficio, mientras que muchos servicios sociales que satisfacen necesidades básicas no son productivos si no realizan beneficios y plusvalía. No hay aquí implícita ninguna evaluación moral de ningún tipo en la utilización de los conceptos de trabajo productivo y trabajo no productivo.

¿Cuál es el propósito de la distinción? Es explicar el origen y la extensión de la plusvalía dentro del capitalismo y entender el proceso de acumulación y crecimiento del capital. En una palabra, mientras mayor sea la plusvalía generada por trabajadores productivos, en mayor medida se puede expandir el capital. Es una velocidad potencial de crecimiento mayor, porque la plusvalía se puede utilizar en otras cosas que no sean la compra de más trabajo y equipo para producir todavía más plusvalía: puede ser consumida por el capitalista, malgastada de formas diversas o, lo que es muy importante para nuestro interés, puede ser apropiada por el Estado mediante impuestos.

Marx, en ningún escrito, estudia directamente los impuestos, pero no hay duda de que vio cómo los ingresos estatales que se utilizaban para pagar a los funcionarios de su época se originaban en la plusvalía producida por trabajadores productivos. Consecuentemente, una escuela de marxistas ve toda imposición e incluso todos los gastos estatales como un sumidero de plusvalía:

Los ingresos estatales se originan en la plusvalía de los trabajadores productivos

Plusvalía
Puede ser
tomada por el
Estado mediante impuestos

Producto
Final se
consume como
valor de uso

Trabajadores no
productivos
(comercio, publicidad)
- Ayudan a
realizar el
valor
- No producen
plusvalía

2) trabajadores
estatales
- no producen
valor ni plusvalía
mientras el bien
o el servicio
prestado no se
ofrece en el
mercado
(no se mercan)
Produce valor
de uso, no
valor de cambio

49

En el análisis del valor de Marx todos los impuestos lo son sobre el capital y la fuente de todo ingreso impositivo es la plusvalía. Además, para Marx esto no es meramente ninguna abstracción simplificada, es sencillamente la realidad normal. Mientras que los impuestos sobre el trabajo pueden temporalmente redistribuirse desde el trabajo al capital, la situación normal será la restauración del valor «neto» de los sueldos al valor de la fuerza de trabajo⁵.

Así pues, donde quiera que los impuestos sean recaudados, éstos, en último término y bastante rápidamente, serán traspasados al capital, y se pagarán mediante la plusvalía. De aquí que cualquier aumento del gasto estatal necesariamente reduzca la cantidad de plusvalía disponible para reinversión y este hecho desacelere la elocidad de acumulación del capital y del crecimiento económico.

Tenemos aquí un argumento poderoso referente al impacto contradictorio del desarrollo capitalista. Por una parte, los niveles cada vez mayores de gasto estatal en los servicios sociales y en otros servicios son necesarios para sostener la acumulación y la reproducción del capital; por otra, el mismo crecimiento del Estado inhibe la acumulación de capital. Más adelante señalaré que, mientras que el mecanismo que se aduce para explicar esto es erróneo, el análisis general es correcto sustancialmente. Pero, en principio, estudlemos los argumentos de dos economistas, Robert Bacon y Walter Eltis, cuyo análisis tiene un parecido superficial con el que ha sido anteriormente presentado. Su libro, *Britain's Economic Problem: Too Few*

⁵ B. Fine y L. Harris, «State expenditure in advanced capitalism: a critique», *New Left Review*, 98, 1976, p. 106. Ver también P. Bullock y O. Yaffe, «Inflation, the crisis and the post-war boom», *Revolutionary Communist*, número 3/4, noviembre 1975; y P. Howell, «Once again on productive and impro-ductive labour», en la misma publicación.

Ben Fine y Laurence Harris, «El gasto público en el capitalismo avanzado: una crítica», en X. Alvarez Corbacho y Miguel Pousa, *Capitalismo y gasto público*, citado en nota 11 del capítulo 2.

*producers*⁶, ha tenido un amplio impacto e influencia sobre la política gubernamental en Inglaterra.

Bacon y Eltis dicen que Gran Bretaña ha sufrido un proceso de desindustrialización desde principios de los años sesenta. Ha tenido lugar un cambio estructural de grandes dimensiones en el empleo durante estos años, desde la industria a los servicios, concretamente los servicios públicos, y dentro de este grupo de forma particular los servicios sociales. Desde 1961 hasta 1974 el número de personas empleadas en la industria manufacturera decreció el 13 % mientras que el empleo público se elevó un tercio. Los empleados de los Gobiernos locales aumentaron el 54 %, en la educación el 76 % y los de los servicios sociales personales se duplicaron. Aunque Bacon y Eltis reconocen que existe un cambio profundo en las economías capitalistas avanzadas desde la industria al sector de servicios, señalando que en esos años el cambio de Inglaterra no tuvo paralelo con ningún otro país. La explicación de este hecho, la forma en que ellos la ven, es que los servicios sociales proporcionan un medio barato (es decir, capital barato) de mantener el pleno empleo. Las causas profundas de los crecientes servicios para el bienestar no son estudiadas ni reconocidas por ellos, de forma que se omiten las relaciones con el desarrollo del capitalismo avanzado. De ahí resulta un enfoque muy parcial que no presta ninguna atención a la creciente necesidad de gasto estatal dentro de estos países.

Los dos autores dividen la economía en dos sectores —el sector de mercado y el sector de no mercado— que se parecen muchísimo a la (segunda) distinción de Marx entre sectores productivos y sectores no productivos.

El sector de mercado comprende todas aquellas actividades económicas que producen bienes o servicios para la venta. El sector de no mercado produce bienes y servicios que no se venden, tales como «la defensa, el servicio de sanidad nacional, la mayoría de las escuelas, los policías

⁶ R. Bacon y W. Eltis, *Britain's Economic Problem: Too Few Producers* (Macmillan, 1976).

y los funcionarios estatales»⁷. (Obsérvese que sobre este fundamento ciertas actividades gubernamentales se incluyen dentro del sector de mercado, tal como las industrias nacionalizadas, el servicio de correos y las viviendas de protección oficial, mientras que proporcionen suficientes ingresos que cubran sus costes. Si no cubren costes, entonces se podría decir que la mayor parte de su *output* sería de mercado, mientras que otra parte se correspondería con el *output* de no mercado de un departamento público. Por otra parte, ciertas actividades del sector privado, por ejemplo, la producción del Concorde, se incluyen casi enteramente dentro del sector no mercado, porque son subvencionadas de forma masiva con cargo a fondos públicos.)

Las rentas de los «trabajadores no productivos» así definidos, por ejemplo los asistentes sociales, solamente se pueden gastar en productos de mercado del resto de la comunidad. Todas las exportaciones son de mercado, de manera que también éstas deben ser proporcionadas totalmente por el sector de mercado. Y, Bacon y Eltis, dicen, lo mismo ocurre con todos los bienes de inversión. Consecuentemente:

El *output* de mercado de la industria y de los servicios tomados conjuntamente debe proporcionar el consumo privado total, la inversión y las necesidades de exportación de toda la nación.

Una dificultad que Gran Bretaña ha tenido desde 1961 es que la proporción de fuerza de trabajo de la nación que ha estado produciendo *output* de mercado ha decrecido año tras año. Al mismo tiempo, los que han tenido que apoyarse en los que producen *output* de mercado para su beneficio, funcionarios, asistentes sociales y la mayor parte de los profesores y de los trabajadores en el área de la medicina se han hecho cada vez más numerosos y han tenido que satisfacer sus necesidades consumiendo

⁷ Ibid., p. 27.

bienes y servicios que un número decreciente de trabajadores del sector de mercado está produciendo⁸.

En otras palabras, el crecimiento del empleo estatal no productivo ha reducido simultáneamente la participación del *output* de mercado y ha aumentado las demandas sobre él. Como consecuencia de todo esto, ellos calculan que la parte gubernamental del *output* del sector de mercado se elevó desde el 41,5 % en 1951 al 60,5 % en 1974: un aumento del 19 %. Así pues, «19 % menos quedó para aquellos que realmente produjeron todo el *output* de mercado de la economía». Ellos reconocen que el gasto estatal que no sea en «trabajadores no productivos», por ejemplo en pensiones, compras del sector privado, subvenciones, créditos para la inversión, etc., también aumentará las peticiones sobre el *output* de mercado (el numerador), pero no reducirá por sí mismo el tamaño del sector de mercado (el denominador). El crecimiento del empleo estatal, por otra parte, aumenta el numerador y reduce el denominador. (Los lectores interesados en un análisis más amplio de estos problemas pueden ver el apéndice D, donde se proporciona también un ejemplo numérico.)

Hasta ahora el análisis se ha llevado a cabo en término de dos sectores de la economía, sin ninguna distinción entre el capital y el trabajo, los beneficios y los salarios, dentro del sector de mercado (lo que hemos llamado el sector capitalista). El crecimiento de todo el gasto estatal implica un peso impositivo creciente sobre este sector, y Bacon y Eltis intentan probar que este peso lo sufrieron los beneficios en Inglaterra en la década de 1960 y a principios de 1970. La consiguiente caída de los beneficios después del pago de impuestos tuvo como resultado un rápido descenso en la proporción del *output* nacional que se invierte dentro del sector de mercado y como consecuencia una base industrial decreciente, una proporción menor en el sector de exportaciones. Por lo que el gasto

⁸ Ibid., pp. 27-28.

El empleo
estatal no pro-
ductivo. Gasto por
servicios del
output de
mercado y
demanda sobre

gubernamental y el empleo público, dicen los autores, tiene una gran parte de la culpa del lento crecimiento de la productividad y de los déficits crónicos de la balanza de pagos de la economía británica. Aunque el Estado del Bienestar sea crucial para una vida «civilizada», constituye un enorme peso no productivo sobre el sector de mercado productivo de la economía. El crecimiento del Estado del Bienestar actúa como un freno sobre la tasa de acumulación.

El «salario social».

Estos análisis, que difieren, por otra parte, en muchos otros aspectos, tienen una cosa en común — ignoran el «flujo de retorno» de los beneficios y servicios estatales al sector capitalista o de mercado. Ya que aquí estamos estudiando el Estado del Bienestar, analizaremos el flujo de los beneficios del bienestar en dinero y en especie a la población activa y no activa. A esto se llama cada vez más el «salario social», y los ministros de los Gobiernos tienen una tendencia a comparar el valor de este salario social con el sueldo privado y personal obtenido del trabajo. Según Mr. Healey, en su discurso de presentación de los presupuestos en abril de 1975, el salario social suponía entonces el equivalente de mil libras por cada miembro adulto de la población trabajadora en el Reino Unido⁹.

Por lo tanto comenzaremos considerando de forma global los flujos de impuestos y beneficios sociales entre el Estado y todas las economías domésticas. El cuadro sinóptico 6.1 muestra un cálculo de estos flujos en el Reino Unido en 1975 y cómo la recepción original de las rentas personales en ese año fue modificada por las actividades del Estado del Bienestar. En cierto modo une los datos sobre el gasto y los impuestos que se presentaron en el capítulo V y muestra además su efecto agregado sobre la media de las economías domésticas. No hace ninguna dife-

⁹ Ver C. Trinder, «Inflation and the social wage», en P. Willmott (ed.), *Sharing Inflation? Poverty Report 1976* (Temple Smith, 1976).

Cuadro sinóptico 6.1

FLUJOS ENTRE EL SECTOR ESTATAL Y EL PRIVADO EN 1975

	Sector privado	Sector estatal
Rentas del trabajo	60.0	
Rentas trabajadores autónomos	8.7	
Rentas de la propiedad	2.1	
Total Renta personal	70.8	
Impuestos de la Renta	-15.6	→ +15.6
Cuotas de la Seguridad Social	-2.8	→ +2.8
Beneficios de la Seguridad Social y otras transferencias	+9.4	← -9.4
Rentas disponibles	61.8	
Ahorros netos *	-0.3	
Gasto de consumo	61.5	
Impuestos indirectos	-10.8	→ +10.8
Subvenciones	+3.2	← -3.2
Consumo real	54.0	
Servicios sociales en especie	+11.4	← -11.4
Consumo privado y «social»	65.4	
Transferencias netas	-5.2	+5.2

NOTAS. Este cuadro sinóptico excluye de la definición del CSO del sector privado (1) instituciones privadas que no buscan beneficios, como universidades y (2) seguros de vida y mutualidades privadas. Inevitablemente proporciona un cálculo tosco.

* Esta es la diferencia entre dos cantidades muy importantes de flujos, la de pensiones y seguros de vida, por una parte, y la cantidad que se utiliza para pagar las pensiones de jubilación y pólizas de seguros, por otra parte.

Fuente: CSO; National Income and Expenditure 1965-75, cuadros 4.1, 4.5 y 4.7.

renciación entre familias que reciben sus rentas del trabajo y las familias cuyas rentas proceden de la propiedad o de ayudas estatales de todo tipo. Esto se estudia más adelante. Otro punto muy importante que se debe observar: nuestro análisis es completamente estático. Únicamente consideramos quién paga actualmente los impuestos y

quién, recibe actualmente los beneficios, sin preocuparnos del impacto indirecto de éstos a largo plazo. De hecho, solamente un enfoque dinámico basado en el conflicto de clases, y ésta es mi idea, nos permite entender el impacto del gasto creciente para el bienestar, pero esto es un paso preliminar necesario para entender ese proceso.

Siguiendo los flujos desde la parte de arriba del cuadro sinóptico 6.1 podemos ver cómo los impuestos y las cuotas de la seguridad social se deducen de las rentas personales, pero los beneficios de la seguridad social se pagan a las familias específicas. El resultado es un flujo neto de 9 billones de libras desde el sector privado al Estado. Las economías familiares consiguen ciertos ahorros de sus rentas disponibles y reciben las rentas de ahorros realizadas en el pasado, especialmente las pensiones y los seguros de vida¹⁰.

El tercer paso en este proceso comienza cuando las familias gastan el resto de la renta en la compra de bienes de consumo y servicios. En este proceso pagan al Estado sumas de dinero muy sustanciales en impuestos indirectos, como los impuestos sobre ciertos bienes, y también pagan los impuestos de las entidades locales. El resultado es que los precios de la mayor parte de los bienes y servicios son más altos de lo que serían si no hubiera estos impuestos. Por otra parte, ciertos bienes, especialmente la comida, la vivienda y el transporte tienen subvenciones de forma que sus precios están por debajo de los niveles de mercado. El resultado neto es un flujo de 7,6 billones para el

¹⁰ Podría pensarse que esta es una operación diferente en la que el Estado moderno no interviene, pero esto sería bastante erróneo. La mayor parte del ahorro en el Reino Unido hoy en día es logrado a través del fondo de pensiones y los sucesivos gobiernos han unido esos fondos con sus propias políticas económicas y sociales. La legislación conservadora y laborista sobre pensiones en los años 1973 y 1975 reconocen y hacen obligatoria la inscripción al fondo de pensiones para los trabajadores de las empresas que elijan tal sistema. De ahí que las contribuciones a esos fondos puedan considerarse como deducciones obligatorias de la renta de la misma forma que los impuestos. En otras palabras, que los sectores «laborales» y «sociales» del bienestar, por utilizar los términos de Titmuss, han venido a estar firmemente integradas.

Estado, y esto significa que el valor real del consumo privado es mucho menos que el gasto actual. Sin embargo, los servicios sociales estatales consisten en algo más que simples beneficios y subvenciones monetarias; también comprenden servicios sociales en especie, tales como la educación, los servicios sanitarios y los servicios sociales personales. El cuarto paso en el cuadro sinóptico 6.1 muestra el valor de este flujo de retorno en forma de gasto de «consumo colectivo». No se tiene la intención de sostener que todos estos servicios se pueden contemplar como una adición poco ambigua a los niveles de vida de las familias o como parte de su «salario social». Indudablemente, algunos servicios contienen elementos de una función controladora o de policía que no deberían ser contemplados como gasto de consumo. El coste total de estos servicios se incluye únicamente como ilustración de este importante componente del gasto para el bienestar. No obstante, la noción de que el salario social aumenta el salario privado tiene algo de validez, y es un problema que se discute con detalle más adelante en esta sección.

Así pues, el Estado del Bienestar moderno interviene en varios momentos desde la recepción inicial de las rentas, procedan del trabajo o de la propiedad o de ambos. (Por supuesto, no hemos discutido las muchas y muy variadas formas en que el Estado intenta modificar las rentas iniciales.) El resultado neto financiero de esta intervención estatal en 1975 fue un flujo de 5 billones del sector privado al Estado. Esto contribuyó a cubrir el coste de otros servicios del gasto estatal, en armas, infraestructura y, de forma especial en estos momentos, en ayuda al sector capitalista de la economía. Se debe observar que el año 1975 fue muy poco usual, en tanto que el endeudamiento del Estado fue muy grande. En años anteriores los impuestos netos de las familias por parte del Estado han sido considerablemente más altos como proporción de las rentas iniciales. De esta forma el Estado ha transferido sustancialmente más desde el sector privado que lo que ha transferido de vuelta a éste a través del Estado del Bienestar, una práctica que se encuentra casi de forma general

El salario social aumenta el salario privado

53

en los países capitalistas avanzados, según un informe reciente de la OCDE¹¹.

A pesar de esto, el cuadro sinóptico 6.1 muestra la gran importancia del «salario social» en el Reino Unido hoy en día. Dejando a un lado las subvenciones, los servicios sociales en dinero y en especie llegaron a casi 21 billones en 1975, cerca del 30 % de las rentas personales. Se podría pensar que esto redistribuiría las rentas sobre todo de los ricos a los pobres y a los necesitados, pero los cálculos del Gobierno muestran que una redistribución «vertical» se da a pequeña escala. El cuadro sinóptico 6.2 resume los resultados de un cálculo oficial reciente, de tal forma que el impacto redistributivo se puede comparar en cada paso del proceso en el cuadro sinóptico 6.1. Con el fin de aislar el elemento vertical en el proceso de redistribución solamente se estudia un tipo de familia —la que consiste en una pareja y dos niños.

La primera sección muestra que los impuestos sobre la renta y los beneficios de la seguridad social son «progresivos», es decir, que los impuestos aumentan como proporción de la renta a medida que ésta se eleva, y los beneficios decrecen mientras que las cuotas de la seguridad social son «regresivas». El efecto general es una redistribución moderada de las rentas disponibles; el grupo con menores ingresos no gana nada en este proceso, mientras que el grupo de ingresos más altos ha perdido el 17 % de su renta inicial. Cuando estas rentas se gastan, sin embargo, la incidencia de los impuestos indirectos, incluyendo las tasas, es altamente regresiva, aunque los beneficios de las subvenciones para las viviendas de protección oficial van generalmente a los grupos de ingresos más bajos. El resultado neto en esta etapa es una reducción en los niveles de consumo real de todos los grupos y una clarísima disminución en la redistribución conseguida. Es en la tercera etapa, con la concesión de beneficios en especie, cuando se logra el mayor grado de redistribución, especialmente a través del sistema de sanidad nacional.

¹¹ OECD, *Expenditure Trends in OECD Countries 1960-1980* (1972), p. 58.

Cuadro sinóptico 6.2

REDISTRIBUCIÓN VERTICAL EN 1973 (en familias con dos adultos y dos niños)

Tanto por ciento de rentas iniciales sumadas o restadas por	Abanico de rentas anuales (Libras por año)						
	987—	1194—	1446—	1949—	2116—	2561—	3099— 3750+
1. Impuesto sobre la renta	-3	-5	-5	-8	-10	-12	-16
2. Derechos pasivos	-7	-6	-5	-5	-5	-4	-3
3. Beneficios de Seguridad Social	+12	+7	+8	+4	+3	+2	+1
Da							+3
4. Renta disponible (%)	101	96	98	91	88	86	83
5. Impuestos indirectos	-34	-29	-23	-19	-19	-17	-15
6. Subvenciones a viviendas	+14	+8	+5	+3	+3	+2	+1
Da							+2
7. Consumo real privado (%)	81	75	80	75	72	71	69
8. Educación	+12	+9	+10	+10	+9	+8	+6
9. NHS* y comidas benéficas	+14	+12	+10	+8	+7	+5	+3
Da							+5
10. Ingresos después de todos los impuestos y beneficios (%)	107	96	100	83	88	84	77
Libras por año Renta inicial	1108	1322	1619	1960	2351	2804	3377
Renta después de todos los impuestos y beneficios	1192	1275	1621	1814	2064	2366	2806
							3051
							372
							2359

FUENTE: CSO, *Economic Trends* (diciembre, 1974, Apéndice IV, Cuadro sinóptico 1).

* Servicio de Sanidad Nacional.

54

redistribución
vertical se da
a pequeña
escala

En el caso de la educación, el valor del dinero de la educación recibida aumenta con la renta de la familia, pero como porcentaje su importancia relativa disminuye algo. La conclusión general es que el masivo crecimiento del gasto social y la imposición concomitante logran una pequeña redistribución vertical en la Gran Bretaña de hoy en día. Las últimas dos líneas muestran que la gama inicial de rentas mostrada en el cuadro sinóptico 6.2 es $4,5 = 1$ y se reduce al final de este proceso a $3,2 = 1$. Además, si los servicios sociales en especie se excluyen hay muy poca redistribución. Por otra parte, los países que consiguen una gran parte de la financiación a partir de las cuotas de la seguridad social (incluso si estas cuotas son una proporción adecuada del sueldo), a partir de impuestos indirectos, sin subvenciones para la vivienda u otras necesidades y sin un servicio nacional de sanidad, siguiendo la evidencia de este estudio, redistribuirían la renta todavía menos entre los diversos grupos de renta.

Estado de Bienestar

Continuamente se
de una redistribución
de la renta horizontalmente entre los
diferentes tipos

Redistribuye dentro
de la clase asalariada
No de arriba hacia abajo

Otros datos de este análisis nos muestran que el Estado del Bienestar es principalmente una agencia para la redistribución de la renta «horizontalmente» entre familias de diferentes tipos y en situaciones diferentes. Hablando en general, éste canaliza recursos hacia familias con niños, familias donde los cabezas son pensionistas y enfermos. En otras palabras, el Estado del Bienestar redistribuye la renta dentro de la clase que vive de un sueldo o salario (la clase trabajadora, considerada en sentido amplio), no desde las clases altas y medias hacia abajo, y no, necesariamente, de los beneficios a las rentas salariales. Esto tiene lugar en un contexto donde el efecto neto de las políticas estatales consiste en canalizar cantidades muy sustanciales desde el sector privado concebido en su totalidad hacia el sector de las empresas.

Regresemos a los conceptos de la economía política marxista y estudiemos las implicaciones de lo anterior. Los cuadros sinópticos 6.1 y 6.2, basados en estadísticas oficiales, tratan todo el sector privado como una unidad homogénea y no distinguen las clases sociales más importantes dentro de él. Ni distinguen los dos aspectos del

Estado del Bienestar señalados en el capítulo 3 —la reproducción de la fuerza de trabajo y la población trabajadora empleada y el mantenimiento de la población no trabajadora—. El gráfico 6.1 separa estos dos grupos y presenta un panorama más realista de las actividades redistributivas del Estado del Bienestar¹². (Habría que intentar calcular los valores de cada una de las cantidades, pero eso requeriría una enorme cantidad de trabajo extra).

Si hacemos caso omiso de la clase capitalista y de los trabajadores autónomos, podemos dividir la población en dos grupos: los activos y los que no trabajan. La reproducción de la fuerza de trabajo significa, en términos cuantitativos, el consumo de la población asalariada (o la clase trabajadora concebida muy ampliamente). Sin embargo, como Marx ya dijo, esto significa no solamente la reproducción diaria del trabajador, sino también la reproducción generacional de su familia y niños¹³. Por eso la parte de la izquierda del gráfico 6.1 incluye las familias de la población trabajadora. La población no trabajadora incluye a los ancianos jubilados, a los enfermos crónicos y los minusválidos y otros grupos situados en los límites del mercado del trabajo. Como observamos en el capítulo 1, la distinción no es muy clara, y parte de la población trabajadora forma parte del ejército de reserva industrial al que se refirió Marx. No obstante, podemos dividir los dos grupos en principio y, cuando así se hace, es claramente visible el papel dual del Estado moderno del Bienestar.

¹² Fui ayudado a diseñar este diagrama por Risto Erasaari, que a su vez utilizó un trabajo de A. Altvater y F. Huisken, «Produktive und Unproduktive Arbeit als Kampfbegriffe, als Kategorien zur Analyse der Klassenverhältnisse und der Reproduktionsbedingungen des Kapitals», en *Sozialistische Politik, Politiken*, Reprint no. 19 (Erlangen, 1974), p. 367.

¹³ E. Altvater y F. Huisken, «Sobre el trabajo productivo e improductivo», en *Crítica de la economía política*, núm. 3, citado en nota 3 del capítulo 6. Como en el caso de Gough, es una versión francesa aparecida en *Critiques de l'économie politique*.

¹⁴ Esta distinción, así como buena parte de lo tratado en esta sección, se basa en recientes debates marxistas sobre el trabajo doméstico. Ver S. Himmelweit y S. Mohun, «Domestic labour and capital», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, núm. 1, marzo 1977.

55

impuestos
directos e
indirectos
de activos
pasivos

beneficios
activos y
pasivos

resto p/
beneficio
directo al
capital

activos
que afectan
pasivos

Hablando de forma general, el Estado del Bienestar impone exacciones sobre la población trabajadora, directa e indirectamente, como ya hemos visto. La población pasiva raramente paga impuestos sobre la renta, pero sí soporta impuestos indirectamente cuando compran bienes de consumo, lo cual complica el panorama ligeramente. Parte de estos ingresos por impuestos después se devuelven a las familias de la clase trabajadora en forma de beneficios de seguridad social, por ejemplo los complementos familiares, subsidios por enfermedad y desempleo, con el fin de mantener la fuerza de trabajo cuando se está sin empleo durante periodos cortos de tiempo, y también en forma de educación y servicios sanitarios utilizados por estas familias. Pero otra parte, probablemente una parte más grande, se canaliza a los diversos grupos no activos en forma de pensiones para jubilados, subsidios de invalidez permanente y servicios sociales personales y sanitarios y un largo etcétera. Una tercera parte, como ya hemos visto, se queda como fondo para ser utilizado por el Estado en otras diversas cosas, principalmente para beneficio directo del sector capitalista.

Visto en estos términos estadísticos, resulta que la cantidad que vuelve a los trabajadores o personas en forma de beneficios para el bienestar con el fin de asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo no alcanza la cifra de los impuestos que se extraen de la clase trabajadora. Una parte considerable se destina a mantener a la población no trabajadora y asegurarse la reproducción del capital.

También nos ayuda a definir con más precisión lo que queremos decir cuando hablamos del «salario social». Los servicios sociales se pueden dividir en cuatro grupos principales de la forma siguiente (los números se refieren a las cantidades en el gráfico 6.1):

	Servicios a la población activa	Servicios a la población pasiva
Beneficios en especie - consumo colectivo	1	2
Beneficios en dinero - salario social	13	4

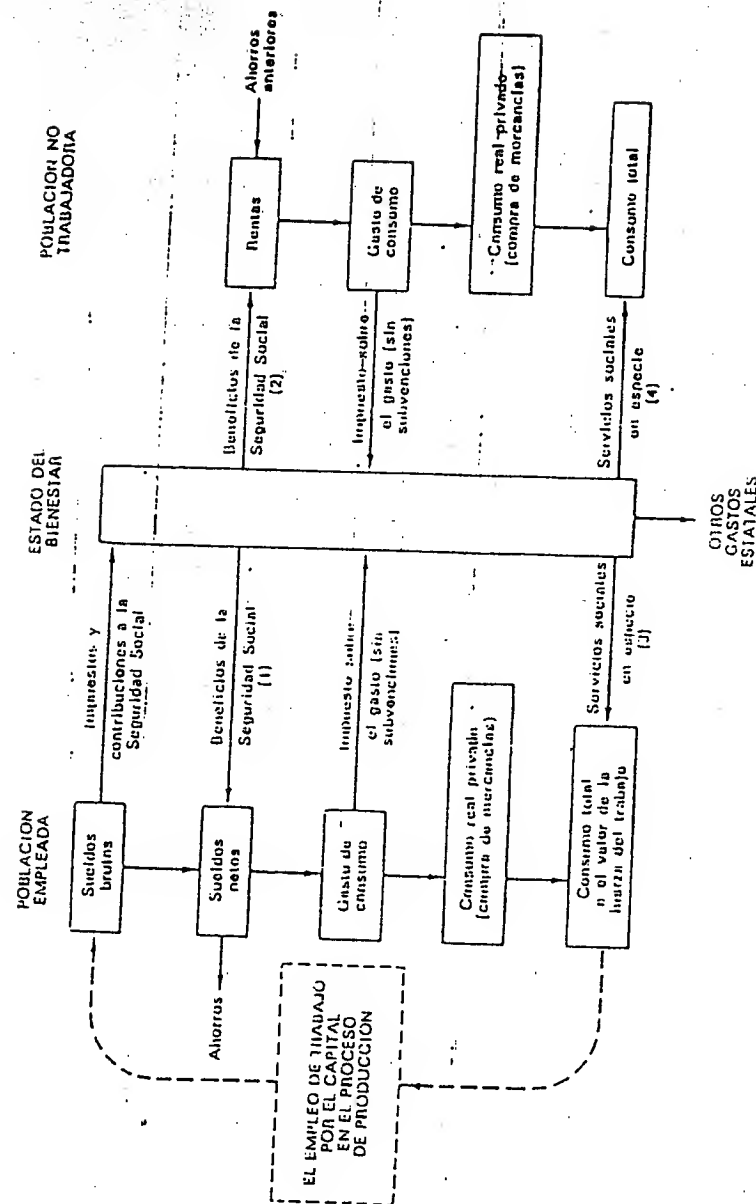


Gráfico 6.1

56

La primera distinción es entre los beneficios en dinero y los servicios proporcionados directamente por el Estado. Los beneficios en dinero aumentan la renta monetaria y se utilizan para la compra de mercancías. Los servicios concedidos por el Estado se consumen directamente como valores de uso: no se hace ningún pago en forma de dinero como ocurre con el consumo de mercancías. Por esta razón se puede preferir restringir el término «salario social» al grupo de los beneficios en dinero y llamar beneficios en especie al «consumo colectivo». La segunda distinción es entre los beneficios que se reciben por la clase trabajadora presente y futura y los que mantienen a la población dependiente o no trabajadora.

Estamos ahora en una situación en que podemos volver al problema delimitado en la sección previa. La creencia de que todos los impuestos son deducciones de la plusvalía implica que el resto —el valor de la fuerza de trabajo— se concibe netamente sin todos los impuestos y sin todos los beneficios estatales. El valor de la fuerza de trabajo, por lo tanto, sólo se refiere a las mercancías actuales compradas por el trabajador y su familia con su sueldo. Pero inmediatamente nos encontramos con dos problemas. El primero, parte de estos bienes y servicios se compran con beneficios de la seguridad social, y no tiene ningún sentido separar la barra de pan que se compra con el subsidio familiar de la que se compra con el sueldo. Segundo, en términos del valor de uso consumido en el curso de la reproducción de la fuerza de trabajo, una parte cada vez mayor de ellos se proporcionan directamente, en la actualidad, por el Estado y no se compran por la familia. Sin embargo, estos servicios contribuyen a la reproducción diaria y generacional de la clase trabajadora de la misma forma que las mercancías. Si se excluyen del valor de la fuerza de trabajo, es claro que lo último está progresivamente diferenciándose de su definición inicial: el trabajo total necesario para reproducir al trabajador y a su familia. Tiene más sentido, por lo tanto, mantener

este concepto e incluir el trabajo que produce bienes de consumo y servicios en el sector capitalista y en el sector estatal de la economía. El valor de la fuerza de trabajo se mide así, pues, por el consumo privado y colectivo de la población empleada en las economías capitalistas.

De esta forma, podemos observar las operaciones que se muestran en el gráfico 6.1 y que tienen lugar dentro del valor de la fuerza de trabajo. No hay ninguna necesidad, por lo tanto, de asumir que el crecimiento del Estado del bienestar reducirá inevitablemente la cantidad de plusvalía en el sector capitalista y, de esta forma, frenará la acumulación y el crecimiento. Al contrario, uno puede argumentar que una mayor parte de la renta de sueldos y salarios se canaliza a través del Estado, parte de ello para retornar a las familias trabajadoras, parte de ello para la población dependiente y otra parte para financiar otras áreas del gasto estatal. Esta redistribución del gasto estatal para las necesidades del trabajo no usurpa necesariamente la parte de beneficios o plusvalía en el output total. Pero esto es adelantarnos a la línea de nuestro argumento. Antes de que podamos contestar adecuadamente esta pregunta necesitamos estudiar otros dos puntos. Primero, ¿cuál es la naturaleza y el impacto de los servicios que produce el Estado? y, segundo, ¿cuáles son las implicaciones dinámicas de un crecimiento del Estado del Bienestar? Estas preguntas ocupan las secciones posteriores de este capítulo.

¹⁴ Es obvio que otros muy numerosos grupos de trabajadores también producen valores de uso consumidos por las familias trabajadoras: las amas de casa en el sector doméstico. Para un análisis de los efectos de este trabajo sobre el valor de la fuerza de trabajo, ver Conference of Socialist Economists, *On the Political Economy of Women*, CSE, folleto núm. 2 (Stage One, 1975), y Himmelweit y Mohun, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, núm. 1, marzo 1977. Para una interpretación diferente, ver J. Humphries, «Class struggle and the persistence of the working-class family», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, núm. 3, septiembre 1977. Para nuestros propósitos asumimos que la proporción total de valores de uso provistos por el estado de bienestar se incrementa en el tiempo en comparación con los sectores capitalista y doméstico.

La producción de los servicios sociales

Es hora de enfocar nuestra atención sobre el consumo colectivo que observamos anteriormente: la producción directa estatal de servicios para el bienestar, tales como la educación, las comidas escolares, los servicios sanitarios, los servicios sociales personales, y así sucesivamente. Como observamos en el capítulo V, todos éstos necesitan recursos reales en forma de trabajo, equipo y materias primas que de otra forma estarían disponibles para el sector capitalista. Dicho de otro modo, parte de la fuerza de trabajo producida en el modo de producción capitalista hoy en día se emplea directamente por el Estado para producir valores de uso que a su vez apoyan la posterior reproducción de la fuerza de trabajo. En la última sección estudiaremos solamente el impacto distributivo del Estado de Bienestar; es el momento ahora de analizar su papel creciente en la producción y el efecto de éste sobre el sector capitalista de la economía. Esta sección es inevitablemente más difícil que las otras, sin embargo, y algunos lectores pueden preferir seguir directamente a la siguiente.

Observamos en el capítulo V (cuadro sinóptico 5.4) que la población civil empleada por el Gobierno central y local en el Reino Unido (excluyendo las fuerzas armadas y las empresas públicas) llegaba a 4,6 millones en 1974, o 18 % del total de la fuerza de trabajo. Este trabajo no estaba disponible para su empleo en el sector de mercado o productivo de la economía tal como lo hemos definido. El rápido crecimiento en el empleo público en los últimos años, por lo tanto, significa que la relación del trabajo no productivo respecto al productivo ha aumentado. Como Bacon y Eltis dicen, este trabajo no solamente tiene que ser pagado, mediante impuestos o algunos otros medios (comparte esta característica con todo el gasto gubernamental excepto el de las industrias nacionalizadas), sino que directamente reduce el output potencial del sector productivo o de mercado. El trabajo que pudo haber sido empleado por el capital, produciendo plusvalía y beneficios,

está ahora empleado por el Estado y no produce ninguno de los dos. Estudiemos este punto con más detalle.

El hecho de que el Servicio Nacional de Sanidad no genere beneficios no significa, por supuesto, que los servicios sanitarios no se produzcan y no se consuman. Se producen y se consumen directamente como valores de uso, en vez de en forma de mercancías que se venden y se compran. Supongamos que si no existiera el NHS la población compraría la misma cantidad de servicios sanitarios y, además, asumamos que el NHS está financiado enteramente a partir de los impuestos recaudados en el sector privado. En este caso la socialización de los servicios sanitarios significa que todo el sector privado paga más en forma de impuestos, pero necesita comprar menos en forma de mercancías. El efecto neto sobre el sector privado considerado en su totalidad será cero, ya que los incrementos de impuestos para pagar los servicios sociales son compensados por el gasto reducido en la aseguración sanitaria privada y similares. ¿Quiere decir esto, entonces, que el valor de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, la cantidad total de plusvalía no es afectada por la introducción de un servicio sanitario socializado? ¿Puede esto ser así si, de antemano, el capital privado estaba funcionando en la esfera sanitaria produciendo plusvalía y beneficios?

La contestación a esta pregunta no es sencilla en absoluto. Rowthorn¹⁵ ha señalado que, bajo ciertas condiciones, los empleados estatales también realizarán trabajo excedente, análogo a la plusvalía que producen los trabajadores productivos. (Es decir, ellos trabajarán durante más tiempo que el tiempo de trabajo incorporado a las mercancías, que ellos consumen (bienes comprados con el salario). Dado el libre movimiento del trabajo entre los sectores estatal y capitalista la tasa de explotación entre los dos tenderá a ser igual. Esto significa que hay un flujo

¹⁵ R. Rowthorn, "Skilled labour in the Marxist systems", Bulletin of the Conference of Socialist Economists, primavera 1974. Algunos de esos temas se elaboran en el Apéndice C.

Socialización de servicios
efecto neto
sobre el
sector
- pago impuestos
- pago en
seguridad también

Empleados del
Estado realizan
trabajo excedente
que pagan +
trabajo del que
consumen

Flujo de
tiempo de
trabajo mueve
del sector
estatal al privado

Impuestos: se
compra (materiales)
fuerza y maquinaria
y se paga sueldo
 $C + V$ +
rentas (gastos)

Reparto de valor
de C y V + el
trabajo excedente
no remunerado
 $C + V + S$

neto de «tiempo de trabajo» incorporado a los bienes y servicios desde el sector estatal al sector privado de la forma siguiente. (Los impuestos recaudados en este sector pagarán las compras estatales (el capital social constante — C —) y el trabajo necesario o pagado de los trabajadores estatales (el capital social variable — V —). Pero los servicios proporcionados incorporarán el valor de $C + V$ más el trabajo no pagado o excedente de los trabajadores del Estado — S —). En el caso de los servicios sociales, como la educación y la sanidad, los valores de uso consumidos por los trabajadores y sus familias incorporarán el trabajo excedente o no pagado de profesores, doctores, enfermeras y así sucesivamente. (Esto se elabora con más detalle en el apéndice C.)

Esto se puede ilustrar comparando los servicios sanitarios producidos por el Estado y los servicios producidos privadamente. En el caso último, la familia que disponga de dinero para comprar el servicio, paga los beneficios del capitalista de la sanidad igualmente que en la compra de cualquier bien que pueda ser adquirido con el salario. El dinero disponible se corresponde con el tiempo de trabajo llevado a cabo en la producción ($= C + V + S$). Supongamos que el servicio de sanidad se nacionalizara y se concediera «gratis». Tiene que ser financiado, por supuesto, y hemos supuesto que está financiado a través de los impuestos que paga la clase trabajadora.

Puesto que no hay ningún capitalista que se apropie del trabajo de los empleados sanitarios, el servicio puede ser dado, «a precio de costo». Los impuestos necesitan solamente cubrir los medios de producción más el trabajo de los empleados de sanidad ($C + V$), así pues la familia claramente gana en comparación con la compra de los servicios sanitarios producidos privadamente. La forma de pago habrá cambiado, pero los impuestos extras están mucho más que compensados mediante los pagos especiales de aseguración en la sanidad privada. En este ejemplo, la ganancia del trabajo es la pérdida del capital, ya que los beneficios de la industria sanitaria ya no existen. Obsérvese que esta conclusión también vale incluso

El capital
puede apropiarse de
trabajo excedente
de los
servicios

La pérdida
del sector
capitalista
sanitario es
la ganancia
de todo el resto

58

si el trabajo soporta todo el coste en forma de un incremento de impuestos.

Sin embargo, si seguimos este cambio, el capital puede reducir los sueldos que se pagan a los trabajadores, o aumentarlos a una tasa más lenta de lo que lo hubiera hecho en otro caso, y entonces se puede apropiarse de toda esta ganancia. En este caso, el trabajo excedente de los trabajadores sanitarios aparecerá en forma de beneficio extra para el capital. Aquí la pérdida de los capitalistas sanitarios será la ganancia del resto del sector capitalista y los beneficios totales de la economía no serán afectados. Incluso así el problema no está enteramente solucionado. En primer lugar, es discutible si los empleados estatales realizan un trabajo excedente y, si esto aumenta los beneficios en el sector capitalista, el hecho es que en una situación de pleno empleo el Estado compite con el sector capitalista en busca de trabajo. Esto producirá escasez de los tipos necesarios de trabajo o elevará los salarios, o ambas cosas, y en todos los casos la plusvalía y los beneficios serán reducidos (*ceteris paribus*). Esto es el meollo del proceso de desindustrialización, según Bacon y Eltis. No obstante, como ellos reconocen y otros han demostrado, gran parte del crecimiento del personal en los servicios sociales en el Reino Unido ha procedido de nuevas personas que entran en el mercado de trabajo, en particular de mujeres casadas. Según Klein, por ejemplo, el número de hombres trabajando para los entes locales británicos aumentó el 13 % de 1964 a 1974, mientras el número de mujeres trabajando a tiempo parcial se elevó a un tercio de millón —un aumento de no menos del 86 %¹⁶—. La naturaleza del empleo del servicio; la naturaleza, sin necesidades de especialización, de muchos trabajos auxiliares y otros factores puede significar, por lo tanto, que los servicios sociales no se apropian directamente del trabajo alejándolo del sector «de mercado». Por el contrario, ellos utilizan trabajo nuevo, predominantemente femenino, del

¹⁶ R. Klein et al., *Constraints and Choices* (Centre for Studies in Social Policy, 1976).

«ejército de reserva» (un fenómeno que tiene muchas ulteriores implicaciones para el funcionamiento de las economías capitalistas).

Un segundo problema que plantea el análisis que acabamos de presentar es que asume que todos los servicios sociales son «bienes que pueden ser comprados con el salario», es decir, servicios que tendrían que ser comprados por las familias trabajadoras si no los proporcionara el Estado. Esto es claramente erróneo, al menos por dos razones. Primera, una parte sustancial de los servicios para el bienestar se dirige hacia la población no trabajadora y, por lo tanto, no vuelven a reingresarse como valor de la fuerza de trabajo, como se ilustra en el gráfico 6.1. Los servicios para los enfermos mentales y la tercera edad utilizan el poder del Estado para dirigir los recursos lejos de la población trabajadora. Sin embargo, si reducen las cargas de las familias trabajadoras que, en otro caso, tendrían que alimentar a sus familiares, el efecto neto sobre el valor de la fuerza de trabajo o los salarios reales no puede ser tan grande. Sin duda alguna, parte del crecimiento en estos servicios refleja una incapacidad creciente o una falta de decisión por parte de las familias trabajadoras de asumir todas estas cargas¹⁷.

La segunda razón es más problemática y se refiere a los aspectos «del control social» del Estado del Bienestar. De ninguna forma se puede contemplar a todos los servicios para el bienestar como simples bienes salariales, o «consumo social» utilizando el término de O'Connor, es decir, «proyectos y servicios que reducen los costes de reproducción de la fuerza de trabajo». El incluye algunos en la categoría «de gastos sociales», es decir, proyectos y servicios que se requieren para mantener la armonía social o «asegurar una mayor legitimidad». Esto nos trae de vuelta a la división de los servicios que produce el Estado entre inversión social, consumo social y gasto social, que se

elaboró con detalle en el capítulo III. Algunas implicaciones de esta división tripartita de la actividad estatal se estudian en el apéndice D; aquí yo solamente deseo resumir algunas conclusiones importantes:

Como observa O'Connor, es muy difícil clasificar cualquier actividad de esta manera, puesto que casi todo el gasto estatal es en parte inversión social, en parte consumo social y en parte gasto social. La mayor parte de los servicios para el bienestar entran en las dos últimas categorías y no sería muy fácil determinar su peso relativo. En la medida en que los servicios contribuyen a la reproducción de la clase trabajadora o alteran las características de la fuerza de trabajo presente y futura, ellos serían consumo social. En la medida en que sostienen otros grupos de la población, o forman parte de las agencias de control social o de coerción dentro de la sociedad, son un gasto social. Los problemas están en la última categoría. Los servicios de libertad vigilada y algunas partes de la asistencia social se pueden contemplar como un coste del mantenimiento de la armonía social, pero también lo son ciertos aspectos de los sistemas de educación y sanidad. Las viviendas de protección oficial pueden contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo, pero parte se puede utilizar por los grupos no activos de la población. No obstante, nuestra interpretación del gasto del bienestar como una unidad de estos dos componentes significa que debemos, a un nivel teórico, hacer la distinción. Si asumimos que esto se puede hacer, ¿cuál es su importancia para nuestro interés en este capítulo?

Significa que podemos dividir los servicios sociales entre reproductivos y no reproductivos. (Lo mismo se puede hacer con el output del sector capitalista, como se muestra en el apéndice 3.) Los primeros contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo y, así pues, entran dentro del capital variable de la sociedad. Este capital variable a continuación entra en el proceso de producción para producir más output. La actividad de estos trabajadores estatales, por lo tanto, puede ser apropiada por el capital privado o por el trabajo. Los servicios estatales no repro-

servicios
sociales
reproductivos
y no reproductivos

¹⁷ R. Moroney, *The Family and the State: Considerations for Social Policy* (Longmans, 1976).

¹⁸ J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (St. James Press, 1973).

60

ductivos, por otro lado, son parte de los costes sociales del mantenimiento de las relaciones sociales o «armonía social». No entran dentro de la producción de la fuerza de trabajo futura (capital variable) o de los otros medios de producción (capital constante). Son sencillamente un gasto social soportado por el capital o el trabajo: mientras más grande sea este gasto, más grande es la cantidad de tiempo de trabajo social total «malgastado» desde el punto de vista del sistema capitalista. En otras palabras, mientras más pequeño sea el ejército, o el funcionariado público, o la policía, o los miles de otros agentes de control social, más grande es la cantidad de capital disponible para la producción de valores de uso que aseguren la reproducción futura. Esto se comprueba en tiempo de guerra cuando la producción militar reduce enormemente el output de los medios de producción y los salarios y, por lo tanto, reduce el potencial productivo de la economía a largo plazo.

Volviendo al Estado del Bienestar, la consecuencia es que la división de los servicios entre «consumo social» y «gastos sociales» tiene implicaciones importantes para la acumulación a largo plazo del capital. Mientras más contribuyan los servicios sociales a la reproducción de la fuerza de trabajo (en términos cualitativos y cuantitativos) más contribuyen a la producción de output a largo plazo. Si estos trabajadores estatales al mismo tiempo llevan a cabo trabajo excedente también contribuirán a los beneficios y/o salarios reales del sector capitalista. Cuando más crezcan los gastos del bienestar social, por otra parte, menos habrá disponible para el output futuro. Se requiere mucho más trabajo para equilibrar estos dos componentes del Estado del Bienestar y su crecimiento en los años recientes.

Conflicto de clases, impuestos y gasto social

En el mundo real del capitalismo hay un conflicto permanente entre capital y trabajo. Este puede tomar varias formas: económica (lucha por la participación de

los beneficios y salarios en el output nacional o las condiciones o la intensidad del proceso del trabajo), política (lucha alrededor de políticas estatales, el gasto del Gobierno, los impuestos y, cada vez más, por los precios y también las rentas) e ideológica (entre otras cosas por los objetivos de las políticas sociales y económicas). El crecimiento del Estado intervencionista ha añadido, en algunos casos transformado, este conflicto subyacente entre el capital y el trabajo. Igualmente lo ha hecho el crecimiento de las asociaciones de profesionales, los grupos de empleados autónomos y otros numerosos grupos de presión dentro de las sociedades capitalistas avanzadas, pero esto no ha alterado la dicotomía fundamental dentro de estas sociedades. Es el momento ahora de introducir este conflicto de clases dentro de nuestro análisis previo para hacerlo menos abstracto. Al mismo tiempo intentaré volver a traer a colación algunos de los puntos que se señalaron en los capítulos IV y V.

En el capítulo IV se dijo que la naturaleza general y el nivel del gasto social y del gasto estatal en su totalidad reflejaba dos factores importantes:

1. El requerimiento de la economía capitalista mediatizado por la estructura estatal y las políticas del Estado.
2. El equilibrio de fuerzas entre las clases de la sociedad capitalista.

En este capítulo se ha dicho que el efecto del creciente gasto social depende de su tipo (sean transferencias, compras o servicios producidos por el Estado), su naturaleza (el departamento de producción o, en el caso de las transferencias, la clase a la cual se dirige), la manera en que se financia y la incidencia final de los impuestos. Pero estos factores a su vez son determinados por:

1. Los requerimientos de la acumulación del capital y las relaciones de producción.
2. El equilibrio de fuerzas de las clases sociales.

61

En ambos casos, por lo tanto, necesitamos estudiar estos dos puntos con el fin de progresar un poco más. Un breve bosquejo de mi opinión sobre el período de postguerra, en el mundo capitalista avanzado en su conjunto y en Inglaterra en particular, ya se vio en el capítulo IV. Mi propósito ahora consiste en situar nuestro análisis del gasto social, así como el de otros gastos estatales, dentro de ese marco ¹⁹.

El sistema capitalista en el período de postguerra experimentó una expansión sin precedentes. Aumentó en extensión utilizando reservas de trabajo dentro de los países avanzados y fuera de ellos, y en profundidad, utilizando las existencias previas de tecnología, principalmente en los Estados Unidos. Este proceso fue apoyado por la hegemonía de los Estados Unidos y la dependencia del Tercer Mundo que permitió a países avanzados asegurarse los beneficios en condiciones comerciales muy favorables. Esta enorme tasa de acumulación y crecimiento tuvo a su vez dos consecuencias importantes. La primera, el ejército de reserva del trabajo quedó rápidamente agotado dentro de los países avanzados, surgiendo escasez de trabajo y fortaleciéndose el movimiento obrero ²⁰. La segunda, la gama de las funciones estatales y del gasto estatal aumentó, por las razones que señalamos en el capítulo IV. A corto plazo, elevando estos efectos, se sumaron al proceso acumulativo del crecimiento. El período desde los primeros años de la década de los cincuenta a la de los setenta fue testigo de un importante resurgimiento del sistema capitalista que había estado declinando anteriormente. También fue testigo de la edad dorada del Estado del Bienestar.

¹⁹ En este proceso me baso en la teoría conflictiva de la inflación desarrollada por P. Devine, «Inflation and Marxist Theory», *Marxism Today*, marzo 1974, y R. Rowthorn, «Conflict, inflation and money», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 1, núm. 3, 1977. Ver también I. Gough, «State expenditure in advanced capitalism», *New Left Review*, 92, 1975.

²⁰ Esto se apoya en J. Harrison, *Marxist Economics for Socialists* (Pluto Press, 1978), en donde se desarrolla un análisis sobre la crisis de sobreacumulación.

Sin embargo, todas estas causas del largo «boom» contenían dentro de ellas los gérmenes de su propia destrucción. (Esto es precisamente lo que se quiere dar a entender cuando se dice que un proceso es contradictorio.) El resto del mundo avanzado, con el tiempo, «alcanzó» los niveles tecnológicos americanos; el agotamiento de las materias primas accesibles empujó sus precios hacia arriba y empeoró los términos del intercambio comercial, los Estados Unidos se vieron cada vez más desafiados por el creciente poder del capitalismo europeo y japonés.

Es más, y muy importante para nuestro objetivo, el mismo dinamismo de la acumulación del capital, agotando el ejército de reserva del trabajo dentro de los países más importantes, fortaleció los movimientos obreros económicamente. (No quiere esto decir que automáticamente creciera su influencia política sobre el Estado.) Ambos factores, es decir, la disminución en el crecimiento y una fuerza mayor de la clase trabajadora, tuvieron una enorme influencia en el nivel y en la dirección del gasto estatal. Movimientos obreros más poderosos pudieron aumentar los salarios y disminuir los beneficios, y, a través de unas potentes organizaciones situadas en los mismos centros de producción en forma de sistemas de representantes sindicales o comités de empresas a nivel de taller, frenaron probablemente el crecimiento de la productividad en ciertos sectores. A su vez, el creciente gasto estatal exacerbó el conflicto subyacente entre capital y trabajo.

Finalmente, el final del largo «boom» y el comienzo de la crisis plantearon más demandas sobre el Estado, aumentando sus gastos en el campo económico (la reestructuración de la industria, la ayuda al sector privado, etcétera) y en el campo social (los costes del seguro de desempleo, el reciclaje de trabajadores y los sistemas de empleo de la juventud, etc.).

Todos estos rasgos estuvieron presentes con gran fuerza dentro del capitalismo británico. La baja tasa de crecimiento económico durante el período de postguerra reflejaba una economía seriamente debilitada con relación a los competidores extranjeros más importantes. La unidad

y fuerza del movimiento obrero en la postguerra y la temprana consecución del pleno empleo significó una rápida disminución de la ganancia capitalista en los primeros años de la década de los sesenta.

El bajo crecimiento de la productividad y los intensos conflictos (en el campo de la producción y la distribución) exacerbaron la debilidad económica de Gran Bretaña y tuvieron como consecuencia una creciente intervención del Estado. En la década de 1960, coincidió la rápida expansión del gasto del Estado en servicios económicos y sociales. El Estado, intentando reestructurar la industria y aumentar su competitividad, introdujo subvenciones de inversión, creó la sociedad de Reorganización Industrial, aumentó las inversiones de infraestructura (por ejemplo, en autopistas) y así sucesivamente. Al mismo tiempo el movimiento obrero consiguió que el Estado diera una mayor prioridad a la renovación del capital social anticuado, mejorando los servicios sociales y elevando los beneficios de la seguridad social. La consecuencia de todo esto fue un creciente problema de financiación de este gasto: «la crisis fiscal del Estado». Analicemos esto con más detalle y relacionémoslo con el Estado del Bienestar centrándonos principalmente en la financiación de este gasto estatal. Hablando en general, dentro de este contexto todos los intentos para financiar un creciente nivel de gastos gubernamental aumentarán la inflación o reducirán los beneficios, las inversiones y la acumulación o ambas cosas.

Para entender esto pongámonos en el lugar del ministro de Hacienda o su equivalente en los últimos años, intentando financiar el crecimiento del gasto del Estado. (Puede ser útil volver al gráfico 6.1 al leer los siguientes párrafos.) Las opciones que tiene en su mano son:

1. Eleva los impuestos directos sobre las familias. Esto reducirá los sueldos o salarios netos. Si los salarios brutos no se elevan para compensarlo, ello podría permitir al Estado ofrecer más bonificaciones fiscales y ayuda económica al sector capitalista, aumentando la proporción de los beneficios. Si al

mismo tiempo el Estado intenta reestructurar la industria británica y dirigir estas nuevas cantidades de dinero hacia los centros de acumulación, también se podría ver estimulado el crecimiento. Pero la misma fuerza del movimiento obrero ha evitado una acción tal en el pasado. Si una presión política directa no evita este aumento de impuestos, entonces el poder económico de los sindicatos se puede utilizar como para compensar impuestos más altos. Si esto se traduce en términos de precios más altos, la inflación aumentará; si no lo hace así, los beneficios disminuirán.

2. Eleva los impuestos directos sobre el sector capitalista. Esto aumentará las presiones inflacionistas que reducirán la competitividad (si los impuestos se trasladan a precios más altos), o reducirá los beneficios y la inversión (si las empresas privadas asumen los impuestos).

3. Eleva los impuestos indirectos. Los impuestos que gravan el gasto directamente aumentan los precios y, por lo tanto, echan leña a la inflación. Si los bienes y servicios gravados son predominantemente bienes comprados con los salarios, esto eleva el coste de la vida y exacerba la presión para conseguir mayores salarios que contrarresten ese coste. Si los impuestos gravan los inputs, elevan los costes y reducen la competitividad en la economía. Lo mismo se puede decir de una política de reducción de subvenciones a bienes de primera necesidad o a las industrias nacionalizadas.

4. Aumentar el endeudamiento del Estado. Si este no es absorbido por el sector privado o de las empresas, aumentará la oferta monetaria y añadirá presiones inflacionarias. Si tiene como resultado una reducción paralela en el gasto del sector privado esto quizá no ocurra, pero si surgen otros problemas. Si es absorbido por el sector privado, es decir, que el ahorro real aumenta, entonces los niveles del consumo real decrecerán. (Esto podría ser pro-

ducido de forma anónima mediante los excedentes de los importantes fondos de pensiones invertidas e empresas públicas.) Aunque el resultado final es una reducción de los salarios netos con las consecuencias que dijimos en el apartado 1: unas líneas más arriba. Si es el ahorro de las empresas lo que aumenta, entonces el endeudamiento estatal puede disminuir seriamente los fondos disponibles para la inversión en el sector capitalista.

Haga lo que haga, dé las vueltas que dé, el ministro de Hacienda no puede huir de esta situación estacionaria frustrante excepto alterando uno o más de los parámetros básicos. Dado un bajo nivel de la productividad y la capacidad del trabajo para proteger los niveles salariales reales, es imposible financiar este creciente nivel de gasto estatal de manera que no empeore la inflación o el crecimiento, o ambas cosas. Se llega a esta conclusión a pesar del análisis de la sección anterior, que demostró la naturaleza productiva indirecta de gran parte del gasto estatal. Allí, gran parte del gasto dependía de asegurar que el peso final de la financiación recayera sobre la clase trabajadora. Si el costo del Estado del Bienestar pudiera ser financiado por el sector de las economías domésticas, predominantemente la clase trabajadora hablando en términos muy amplios, entonces su expansión necesariamente no perjudicaría la plusvalía y la acumulación de capital. Pero esto es un caso extremo. Por otra parte, la situación contraria, en la que todos los impuestos fueran financiados por el capital, reduciría la plusvalía, y es una situación muy poco probable.

En el mundo real la carga final de los impuestos está determinada por el «flujo y el reflujo» del conflicto de clases, y variará con la fuerza económica y política de las clases en lucha. Simultáneamente, el nivel y dirección del gasto estatal, incluyendo el de los servicios de clase. Pero esta situación es problemática para el futuro de las economías capitalistas porque el resultado de este conflicto es la inflación crónica del mundo de la postguerra.

La falta de estabilidad que esto ha causado ha dado lugar a la crisis económica contemporánea y una disminución importante en la tasa de acumulación de capital y del crecimiento económico.

El crecimiento del Estado del Bienestar no es ni la causa ni la consecuencia del desarrollo capitalista, sino solamente un aspecto. Consecuentemente, no es ni la causa ni la consecuencia de la crisis presente, sino una vez más un aspecto del problema. El nivel cada vez mayor de los impuestos estatales y los gastos para el bienestar exacerbó el conflicto entre el capital y el trabajo en las esferas económica, política e ideológica. La combinación de presiones crecientes sobre el gasto para el bienestar y los problemas de su financiación tienen como resultado lo que O'Connor llama «la crisis fiscal del Estado». Pero esto solamente se puede entender como un paso en la crisis económica actual causada por la misma naturaleza del crecimiento del desarrollo capitalista.